

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Secessione e costituzione tra prassi e teoria

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1729387> since 2020-02-20T16:23:30Z

Publisher:

Jovene

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

SECESSIONE E COSTITUZIONE
TRA PRASSI E TEORIA

DARIO ELIA TOSI

SECESSIONE E COSTITUZIONE TRA PRASSI E TEORIA



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2007

Diritti d'Autore Riservati
© Copyright 2007

ISBN 88-243-1670-0

Jovene editore s.p.a.
Via Mezzocannone 109
80134 NAPOLI - ITALIA
Tel. (+39) 081 552 10 19
Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it
e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi.
Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248.
È consentita la fotocopatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy
Stampato in Italia

*A Laura e ai miei Genitori,
con immenso amore*

La redazione del presente lavoro si inserisce all'interno di una ricerca sul tema delle identità nazionali, finanziata anche con contributi del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

INDICE SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	p.	1
---------------------------	----	---

CAPITOLO PRIMO

LE ORIGINI TEORETICHE DEL DIRITTO DI SECESSIONE

1.1. L'istituto della secessione nella ricostruzione teorica di Althusius	»	11
1.2. Resistenza ed autodeterminazione nel giusnaturalismo moderno: la concezione di Locke	»	22
1.3. (<i>Segue</i>): La prospettiva di Grozio	»	31

CAPITOLO SECONDO

LA SECESSIONE NELL'ESPERIENZA AMERICANA

2.1. Le radici del costituzionalismo americano delle origini: il periodo coloniale.....	»	41
2.2. L'idea del vincolo federale nella vita politica americana dalla Di- chiarazione d'Indipendenza all'adozione della Costituzione.....	»	50
2.3. L'applicazione del principio federale nel primo secolo di vita del- l'Unione tra pericoli di deriva unitaria e tendenze centrifughe	»	60
2.4. Le origini della teoria sul diritto di secessione: le posizioni di Calhoun.....	»	71
2.5. La risposta dei sostenitori dell'Unione: le riflessioni di Story	»	81
2.6. La guerra civile ed il definitivo superamento del problema della secessione nel federalismo americano	»	91

CAPITOLO TERZO

L'ESPERIENZA CANADESE

3.1. Le origini storiche della Costituzione federale del Canada	»	103
3.2. Il compromesso costituzionale nel procedimento di adozione del British North America Act del 1867	»	110
3.3. Il legame federale nel primo secolo di vita della nuova Costitu- zione	»	118

3.4. Il rimpatrio della Costituzione	p. 128
3.5. L'esigenza di profonde modifiche al patto costituzionale: i tentativi di soluzione della questione del Quebec.....	» 140
3.6. Costituzione e secessione nell' <i>advisory opinion</i> della Corte Suprema del 1998.....	» 150
3.7. Il seguito legislativo del reference del 1998: verso una nuova fase di stallo.....	» 159
3.8. Costituzione e secessione nell'esperienza canadese: alcune riflessioni conclusive.....	» 167

CAPITOLO QUARTO

SECESSIONE E DISSOLUZIONE
NELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE
DELL'UNIONE SOVIETICA

4.1. Pluralismo etno-territoriale e centralismo politico nella tradizione costituzionale russa.....	» 175
4.2. L'anomala contiguità del pensiero rivoluzionario bolscevico alla concezione zarista.....	» 186
4.3. La questione nazionale nella fase di formazione dell'impero sovietico.....	» 198
4.4. La questione nazionale e la nascita dell'Unione Sovietica.....	» 206
4.5. La politica nazionale all'interno della direzione politica di Stalin	» 211
4.6. La questione nazionale nella fase del socialismo maturo.....	» 218
4.7. La reazione ai segnali di crisi del sistema: i tentativi di adeguamento dell'ordinamento alle mutate esigenze sociali	» 224
4.8. (<i>Segue</i>): La mobilitazione nazionale e la definitiva dissoluzione del sistema sovietico.....	» 231
4.9. Secessione e Costituzione nell'Unione Sovietica: alcune brevi conclusioni	» 243

CAPITOLO QUINTO

AUTODETERMINAZIONE E SECESSIONE
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

5.1. Lo stato del dibattito nei primi decenni del XX secolo	» 251
5.2. L'autodeterminazione dei popoli nella Carta delle Nazioni Unite	» 260
5.3. L'autodeterminazione negli strumenti internazionali sulla decolonizzazione e sui diritti umani.....	» 264
5.4. L'accezione interna del principio di autodeterminazione nel periodo postcoloniale.....	» 268

5.5. Autodeterminazione interna e strumenti internazionali in tema di minoranze: verso un'ulteriore apertura a favore delle istanze nazionaliste	p. 272
5.6. La dottrina sull'inquadramento del fenomeno della secessione nell'ordinamento internazionale	» 275

CAPITOLO SESTO

PROBLEMI E PROSPETTIVE DI UNA EVENTUALE COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA SECESSIONE

6.1. Il soggetto attivo della secessione: nazioni, etnie o minoranze?....	» 283
6.2. L'obiettivo finale del movimento di separazione.....	» 289
6.3. Le cause originarie delle istanze secessioniste	» 293
6.4. Il problema della codificazione della secessione	» 298
6.5. La secessione tra diritto procedimentale ed esercizio del potere costituente.....	» 308
<i>Bibliografia</i>	» 325

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, il processo evolutivo della realtà sociale contemporanea ha fatto registrare il risorgere di movimenti che, facendo proprie le rivendicazioni di gruppi in vario modo connotati a livello etnico, linguistico o religioso, mirano a conseguire maggiore autonomia per le proprie comunità di riferimento. All'interno di questi movimenti, sempre maggior peso assumono le forze politiche rappresentative di vere e proprie istanze irredentiste o, comunque, indipendentiste.

Proprio il separatismo, per la costante sua tendenza a manifestarsi nella vita politica dei diversi paesi della comunità internazionale, costituisce uno dei temi più controversi su cui gli studiosi e le forze politiche sono chiamati a confrontarsi. La cronaca contemporanea informa dei tentativi, non sempre pacifici, di parte del popolo corso di separarsi definitivamente dalla Francia, così come dell'arduo compito delle forze politiche britanniche di ricondurre negli argini di un confronto pacifico la delicata questione irlandese. Ed è ancora viva la memoria dei conflitti, che per anni hanno caratterizzato le relazioni tra le diverse etnie presenti nell'Europa dell'est e, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, hanno portato alla dissoluzione di molti Paesi dell'area socialista.

Situazioni simili contraddistinguono altresì la vita politica spagnola, ove, ad attentati di matrice terroristica, si affiancano solenni dichiarazioni sul diritto di autodeterminazione della comunità autonoma catalana e di quella basca. Anche nel dibattito politico italiano, del resto, si sono periodicamente registrate dichiarazioni ed iniziative di talune forze politiche che, se condotte

alle estreme conseguenze, potrebbero porre in discussione il principio di unità del nostro ordinamento.

La situazione attuale non è affatto nuova. Nella storia moderna, molteplici sono state le esperienze di movimenti separatisti che hanno sortito maggiore o minore successo. A tacer d'altro, già all'indomani dell'adozione della costituzione degli Stati Uniti del 1787, chiare spinte separatiste hanno contrassegnato la vita politica americana. Come è noto, infatti, il dibattito politico interno alla neonata federazione è stato caratterizzato da un crescente contrasto tra i fautori di una lettura 'quasi confederale' del patto costituzionale ed i sostenitori del governo federale come governo nazionale sovrano.

Sotto diverso profilo, all'indomani della fine della seconda guerra mondiale, il raggiungimento di una piena autonomia ha rappresentato l'obiettivo principale delle istanze delle popolazioni sottoposte a dominio coloniale. Proprio il richiamo esplicito al principio di autodeterminazione esterna dei popoli ha caratterizzato i processi di decolonizzazione.

In tale contesto, la maggior parte degli studiosi che hanno investigato sul tema della secessione ha cercato di individuare le condizioni ed i limiti in cui siffatto fenomeno potrebbe essere ritenuto legittimo. Si sono così sviluppate tre principali correnti di pensiero, le quali hanno, con diverse sfumature, messo in luce come, in talune circostanze, le rivendicazioni separatiste espresse da gruppi minoritari interni alla comunità statale debbano essere ritenute ammissibili e fondate. Secondo una prima corrente, c.d. liberale, la legittimità della secessione discenderebbe in via diretta dall'applicazione del principio democratico e dalla libertà di associazione. Parzialmente differenti sono le tesi di coloro che appartengono alla seconda scuola di pensiero e sostengono la legittimità della secessione sulla base del diritto di autodeterminazione di ogni comunità nazionale, e non semplicemente di ogni forma di aggregazione sociale. La terza ed ultima corrente aderisce invece alla c.d. *remedial secession doctrine*, secondo la quale la secessione sarebbe legittima nel caso in cui costituisse uno

strumento di difesa contro le politiche di oppressione perpetrate da parte del governo¹.

A fondamento delle proprie ricostruzioni, gli studiosi hanno fatto per lo più ricorso a quel vasto patrimonio del pensiero rappresentato dal giusnaturalismo. In diversi contributi, è dato osservare un più o meno esplicito richiamo a principi, quali il diritto di autodeterminazione ed il diritto di resistenza, nella formulazione ad essi data da filosofi e politici, come Althusius, Locke e Grozio, che molta parte hanno avuto nella formazione del pensiero giuridico moderno.

Le istanze secessioniste, così, traggono una propria legittimazione nel diritto naturale di ogni individuo di resistere all'oppressione da parte dell'ordinamento statuale o, più in generale, nel principio del *government by consent* e, quindi, nel correlativo diritto di ogni consociato, in quanto parte del patto costitutivo della comunità politica, di scegliere da chi essere governato.

Sulla base di siffatte considerazioni, alcuni autori hanno configurato la secessione come oggetto di un vero e proprio diritto². Trasponendo il ragionamento su un piano giuridico, taluno ha altresì sostenuto l'opportunità di regolamentare, a livello

¹ Tra i sostenitori della dottrina liberale si possono citare, tra gli altri, H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, in *Political studies*, 1984, n. 32, pp. 21 ss.; C.H. WELLMAN, *A defense of Secession and Political Self-Determination*, in *Philosophy and Public affairs*, 1995, vol. 24, n. 2, pp. 142 ss.; R.W. MCGEE, *Secession Reconsidered*, in *The Journal of Libertarian Studies*, 1994, n. 1, pp. 11 ss. Aderiscono invece alla teoria dell'autodeterminazione nazionale M. MOORE, *The Ethics of Nationalism*, Oxford, 2001; M. LIND, *In Defense of Liberal Nationalism*, in *Foreign Affairs*, 1994, n. 23, pp. 87 ss. Infine, tra i diversi studiosi, che sostengono la *remedial secession doctrine*, si possono ricordare A. BUCHANAN, *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, 1994; W. NORMAN *The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics*, in M. Moore (cur.), *National Self-determination and Secession*, Oxford, 1998, pp. 35 ss. Ad ogni modo, per una più ampia rappresentazione delle diverse posizioni sui limiti in cui la secessione possa ritenersi legittima, v. *infra* parr. 6.3 e 6.4.

² Da ultimo, v. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, la quale se da un lato riconosce che la secessione rappresenta un fenomeno solo fattuale (p. 12), in conclusione della propria analisi la definisce come "l'ultimo diritto: l'ultima posizione di vantaggio che può trarsi da un sistema che viene abbandonato e che si espone al rischio della dissoluzione" (p. 212).

costituzionale, il processo che dovrebbe concludersi con il distacco di una parte della comunità statale³.

La giuridicizzazione, in tal modo propugnata, del fenomeno secessionista, crea, tuttavia, non pochi problemi di ordine generale. Essa rischia, infatti, di porre in crisi alcune elaborazioni fondamentali del pensiero giuspubblicistico moderno. In particolare, la codificazione, a livello costituzionale, della secessione stride fortemente con le concezioni dello Stato e della sovranità elaborate tra il XIX ed il XX secolo⁴. Al riguardo paradigmatica

³ In merito, v. A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 202 ss. e in Italia, tra gli altri, D. PETROSINO, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni*, in C. DE FIORES-D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, pp. 79 ss. Pur prescindendo dall'analisi degli *states' rights* delineati da Calhoun (su cui v. *infra* par. 2.4), in questa sede si può comunque rilevare come già Kelsen avesse previsto la possibilità di configurare un diritto di secessione. Nella sua indagine sul problema della sovranità, infatti, lo studioso austriaco osserva che gli atti costitutivi di formazioni federali possono legittimamente prevedere una clausola sulla secessione. Partendo dal carattere pattizio della costituzione federale, l'autore afferma che «come la fondazione di obblighi e diritti e il loro contenuto possono essere ricollegati al contratto ... così anche la fine di questo rapporto può essere ricollegata alla stessa fattispecie, può essere lasciato alle parti del contratto di determinare esse stesse come e quando il rapporto contrattuale, la validità dell'ordinamento contrattuale, debbano finire». Per Kelsen, tuttavia, la secessione non costituisce un vero e proprio diritto naturale di tutti gli Stati membri di una federazione. La codificazione del diritto di recesso rappresenta il frutto di una libera contrattazione tra le parti costitutive della comunità federale. Secondo l'autore, quindi, può anche ipotizzarsi che dalla *conventio* sorgano «rapporti giuridici di durata illimitata (cioè limitati attualmente solo dai fatti naturali della morte ecc.). Ad ogni modo sia per la sua nascita sia per la sua fine c'è bisogno di un fondamento giuridico positivo. Se le parti contraenti non hanno stabilito nel contratto nessun motivo di estinzione, nessuna possibilità di scioglimento, e manca anche per il resto una norma giuridica dell'ordinamento giuridico oggettivo, allora ci sono norme fondamentalmente illimitate appunto nella loro validità temporale ... Se un contratto di federazione non è concluso per un tempo determinato e lo scioglimento per *mutuus dissensus* non è esplicitamente pattuito, la federazione deve essere considerata "eterna"» (H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre* (1920), trad. it. A. Carrino *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989, pp. 444 s.)

⁴ In questa sede, sarebbe a dir poco azzardato voler presentare una bibliografia con carattere di completezza sui temi in esame. Ci si limita, pertanto, a segnalare solo alcuni tra i numerosissimi contributi, rinviando ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

Sul concetto di Stato, v. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, pp. 59 ss.; H. HELLER, *Die Krisis der Staatslehre* (1926), trad. it. P. Pasquino - G.

è la tesi sostenuta da Barbera⁵, il quale, analizzando il problema dal punto di vista del patto costitutivo della comunità statale, afferma che «un diritto costituzionale a secedere è manifestamente assurdo per la natura stessa della Costituzione ... La Costituzione, qualunque Costituzione, essendo un patto a garanzia dell'unità politica di uno Stato, esclude la secessione per propria stessa natura. Il patto politico che sta alla base della Costituzione

Silvestrini, *La crisi della dottrina dello Stato*, in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, 1987, pp. 29 ss.; P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, Milano, 1986, pp. 151 ss.; N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino, 1985, pp. 66 ss.; G. AMBROSINI, *Lo Stato democratico (formazione, caratteristiche e sintomi di trasformazione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, vol. I, 1960, pp. 3 ss.; G. MOSCA, *Le costituzioni moderne*, in ID., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, 1958, pp. 556 ss.; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, pp. 68 ss.; L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Parigi, vol. I, 1911, pp. 67 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Stato*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993; E. TOSATO, *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 758 ss.; G. PERTICONE, *Stato (Teoria generale)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 243 ss.

Sul concetto di sovranità, v. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, pp. 71 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 83 ss.; D. FISICHELLA, *Crisi democratiche e ambiguità del principio sovrano*, ivi, pp. 113 ss.; D. QUAGLIONI, *I limiti della sovranità*, Padova, 1992; A. BIRAL, *Per una storia della sovranità*, in *Filosofia politica*, 1991, pp. 5 ss.; P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 237 ss.; M.S. GIANNINI, *Sovranità*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss.; J. HABERMAS, *Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff von Öffentlichkeit* (1989), trad. it. L. Ceppa (cur.) *Sovranità popolare come procedura. Un concetto normativo di sfera pubblica*, in ID., *Morale, Diritto, Politica*, Torino, 1992, pp. 81 ss.; N. MATTEUCCI, *Sovranità*, voce in *Dizionario di politica*, Torino, 1983; B. DE JOUVENEL, *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, Parigi, 1955, pp. 216 ss.; G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Parigi, 3^a ed., 1980, pp. 317 ss.; E. CROSA, *La sovranità popolare dal Medioevo alla rivoluzione francese*, Milano, 1952; M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, 1952; H. HELLER, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, trad. it. P. Pasquino - G. Silvestrini, *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, in ID., *Sovranità ed altri scritti*, cit., pp. 67 ss.; R. MORETTI, *Sovranità popolare*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993; G. CHIARELLI, *Sovranità*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVII, Torino, 1970, pp. 1043 ss.

⁵ Cfr. A. BARBERA - G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997, pp. 177 s.

vale esattamente per quel popolo, su quello specifico territorio. Si può cambiare tutto ciò che si vuole, sempre restando nella legalità costituzionale ... ma non si può dar vita a due comunità politiche, mutilare il territorio, senza violare la Costituzione». Analogamente si esprime anche Tommasi di Vignano⁶, il quale sostiene che «in base alle norme del sistema giuridico interno dello Stato» il movimento secessionista integra «gli estremi di un illecito contro la sovranità dello Stato».

Già Bluntschli⁷, del resto, annovera la fattispecie della secessione tra le ipotesi di estinzione dello Stato. Analizzando, infatti, i casi di «mort des états», lo studioso tedesco afferma che «la *division* d'un État en plusieurs et le *partage* entre plusieurs forment l'opposé de cette absorption de petits États dans un grand. La division peut se produire sans violence et organiquement, comme lorsque les fractions d'un même État affirment de plus en plus leur particularisme et finissent par se séparer. Le partage est ordinairement le résultat d'une violence externe».

Sulla stessa linea si pone, successivamente, anche Jellinek⁸, il quale sottolinea l'incompatibilità ontologica dell'ipotesi di una variazione nella consistenza dell'organizzazione politica con l'idea stessa dello Stato, assunto come ente sovrano rappresentativo di una realtà socio-politica virtualmente perpetua. All'interno dell'analisi sul tema della formazione degli Stati federali l'autore respinge l'idea della natura pattizia delle costituzione di siffatti ordinamenti, in quanto una simile conclusione ricondurrebbe i medesimi a semplici creature degli Stati membri, determinando l'impossibilità di individuare quel «superiore ordinamento giuridico» connaturale alla configurazione del concetto di Stato. Alla luce di tali premesse, richiamando l'esperienza tedesca, Jellinek afferma con forza che «la dissoluzione dell'Impero è per noi giuridicamente impossibile, perché ... l'Impero è uno

⁶ Cfr. A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secessione*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, Torino, 1969, pp. 916 ss.

⁷ Cfr. M. BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'état*, Parigi, 1881, pp. 253 ss.

⁸ Cfr. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1914), trad. it. M. Petrozziello *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, pp. 296 ss.

Stato”, negando in tal modo, in via di principio, la possibilità che uno Stato membro possa legittimamente distaccarsi dal resto della Federazione.

Il riconoscimento della legittimità della secessione, in sostanza, mina alla base la visione dello Stato come struttura unitaria, rappresentativa di una comunità socio-politica virtualmente perpetua⁹, la quale, da un lato, si ponga come unica depositaria dell'*absoluta potestas* nei confronti dei soggetti interni ad essa e, dall'altra, si presenti all'esterno come realtà originaria¹⁰.

⁹ Anche il concetto di rappresentanza è stato oggetto di numerose e più approfondite analisi. Sia pertanto consentito, senza alcuna pretesa di esaustività, rinviare a F. CASSELLA, *Rappresentanza politica*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. Aggiornamento, Torino, 2000, pp. 459 ss.; ID., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997; L. CEDRONI, *Il lessico della rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1996, pp. 5 ss.; D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Bari, 1996, pp. 3 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, cit., pp. 83 ss.; A. BARBERA, *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della rivoluzione francese*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, pp. 33 ss.; G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie* (1973), trad. it. della 3ª ed. a cura di S. Forti *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, pp. 93 ss.; P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 320 ss.; E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebizitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), trad. it. C. Forte *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* a cura di L. Ciaurro - C. Forte, Torino, 1994, pp. 39 ss.

¹⁰ Una conferma dell'assunto sembra potersi desumere anche dalla posizione, precedentemente esposta, assunta da Kelesen. Se è vero, infatti, che l'autore austriaco afferma la possibilità di configurare un vero e proprio diritto positivo alla secessione, bisogna rilevare come tale soluzione si collochi all'interno di una ricostruzione teorica del fenomeno giuridico che afferma la supremazia del diritto internazionale sul diritto interno, criticando appunto la concezione della sovranità delineata dal costituzionalismo moderno.

In via del tutto incidentale, tuttavia, in questa sede sembra opportuno rilevare come la posizione di Kelsen, sul punto, appaia minoritaria. Per quanto la dottrina più recente abbia messo in luce l'attuale crisi dei concetti di Stato e sovranità, infatti, bisogna osservare come, nell'intento di dare un nuovo inquadramento alla realtà socio-politica attuale, pur con termini nuovi, gli studiosi pongano a fondamento della loro costruzione proprio la realtà politica statuale, intesa come formazione sociale e politica unitaria (indipendentemente dalla struttura istituzionale adottata) e tendenzialmente perpetua. Per un'analisi approfondita del tema sia concesso rinviare ai contributi già menzionati.

L'ammissione della legittimità costituzionale della soluzione separatista, inoltre, mette in discussione il principio maggioritario su cui si è edificato il costituzionalismo moderno a partire proprio da Locke¹¹. La possibilità che un gruppo minoritario si sottragga alle decisioni adottate dalla maggioranza rischia di porre in crisi la stabilità della stessa comunità politica statale, fondata appunto sull'assioma della vincolatività della volontà della maggioranza.

Da ultimo, la configurazione della secessione come ipotesi estrema di resistenza contro l'oppressione perpetrata da parte dei soggetti a cui siano stati attribuiti poteri di governo confligge profondamente con la concezione del diritto di resistenza elaborata dal costituzionalismo moderno, secondo la quale quest'ultima può tendere unicamente a contrastare le violazioni del patto costituzionale ed a ristabilire la piena vigenza dell'assetto politico costituzionale originario¹².

¹¹ Sul tema, v. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, pp. 12 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, pp. 28 ss.; F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, Torino, 1920, pp. 15 ss.; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976; G.U. RESCIGNO, *Principio maggioritario*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991; P. FAVRE, *La décision de majorité* (1976), trad. it. cur. S. Bartolini *La decisione di maggioranza*, Milano, 1988, pp. 378 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, pp. 47 ss.; D.F. ORENTLICHER, *Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist*, in *Yale journal of international law*, 1998, vol. 23, p. 56.

¹² Sul diritto di resistenza, v. G. LOMBARDI, *Legalità e legittimità*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1963, p. 578; E. BETTINELLI, *Resistenza (diritto di)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1997, pp. 183 ss.; A. CERRI, *Resistenza (diritto di)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1991, vol. XXVI; F.M. DE SANCTIS, *Resistenza (diritto di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, vol. XXXIX, pp. 994 ss.; A. CASSANDRO, *Resistenza (diritto di)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1968, vol. XV, pp. 590 ss.; L. GALTERIO, *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità dello Stato)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XXIII, Roma, 1990; A. PASSERIN D'ENTREVES, *Obbedienza e resistenza in una società democratica e altri saggi*, Edizioni di Comunità, Milano, 1970, pp. 213 ss. Interessante al riguardo è anche la posizione espressa da G. LOMBARDI, *Legalità e legittimità*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IX, Torino, 1963, p. 578; ID., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 145 ss.; E. BETTINELLI, *Resistenza (diritto di)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, pp. 183 ss., i quali ritengono che il diritto

Sotto diverso profilo, però, si può osservare che la secessione non mira in sé e per sé alla distruzione del sistema teorico che ruota intorno al concetto di Stato, inteso nella sua accezione moderna, ma ne presuppone la piena effettività. I movimenti separatisti, infatti, perseguono proprio la formazione di una entità statale sovrana che sia rappresentativa di una realtà socio-politica preesistente e virtualmente perpetua.

L'insanabile antinomia, che in tal modo si viene a creare, sembra potersi superare solo desistendo dalla pretesa di attribuire al fenomeno una veste giuridica sussumibile sotto i criteri della legalità e della legittimità costituzionale. In realtà, analizzando il fenomeno dal punto di vista interno agli ordinamenti statuali, la secessione pare più agevolmente collocarsi su un piano esclusivamente extragiuridico.

La dimensione prettamente fattuale del fenomeno, del resto, sembra essere confermata dall'analisi di alcune esperienze contemporanee, come quella sovietica e quella etiopica, in cui il distacco si è verificato in assenza di un'espressa clausola legittimante ovvero è stato perfezionato attraverso procedure diverse da quelle normativamente imposte.

Le considerazioni brevemente svolte non inducono tuttavia a concludere nel senso dell'inutilità di studiare l'istituto in questione da un punto di vista giuridico e, più in particolare, di diritto costituzionale. Per un primo aspetto, infatti, la presenza di ordinamenti statuali in cui il fenomeno ha trovato espressa regolamentazione a livello costituzionale suggerisce di verificare quale sia l'ambito di operatività della secessione. Per un secondo aspetto, indipendentemente dalla sua presunta dimensione extragiuridica, il fenomeno secessionista sembra in grado di produrre degli effetti anche a livello giuridico. Al riguardo, la dottrina si è, per lo più, limitata a definire quali possano essere le conseguenze della secessione per la comunità che opera il distacco, attestan-

di resistenza venga, per così dire, riassorbito all'interno di un ordinamento giuridico caratterizzato da una costituzione rigida e da strumenti di controllo della legittimità costituzionale degli atti e, più in generale, dell'operato, dei poteri dello Stato.

dosi in modo abbastanza conforme sull'idea che il fenomeno dia luogo ad una vera e propria fase costituente, indipendentemente dal fatto che la comunità secedente vada a costituire una nuova entità sovrana o entri a far parte di una formazione statuale già esistente. Parimenti interessante, però, sembra essere l'analisi delle conseguenze che la secessione può causare sull'ordinamento costituzionale dello Stato che subisce il distacco.

In tale contesto, senza voler approfondire temi, come il rapporto tra la secessione ed i fenomeni di nascita e successione degli Stati¹³, i quali meriterebbero, per la loro complessità, un'indagine a sé, il presente lavoro intende valutare, sulla base dell'esame di alcuni dei contributi teorici più importanti sul tema e dell'approfondimento di talune esperienze costituzionali contemporanee di particolare rilievo, se, nell'ottica del costituzionalismo moderno, sia possibile dare al fenomeno della secessione una veste giuridica ovvero se esso operi su un piano esclusivamente extragiuridico. Alla luce di tali considerazioni si propongono alcune prime riflessioni per un confronto sui problemi della codificazione della secessione in clausole costituzionali e sugli effetti che suddetto fenomeno può ingenerare nell'ordinamento costituzionale dello Stato che subisce il distacco.

¹³ In questa sede, tra i molti contributi sul tema, sia consentito rinviare sinteticamente a E. SCISO, *Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati*, in *La comunità internazionale*, 1994, pp. 63 ss.; G.L. BURCI, *L'entrata in vigore della Convenzione di Vienna sulla successione di Stati in materia di trattati e la prassi nell'ambito delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 175 ss.; ID., *Raccolta di documentazione su recenti casi di successione di Stati nella prassi delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 1993, pp. 3 ss.; C.T. EBENROTH - M.J. KEMNER, *The Enduring Political Nature of Questions of State Succession and Secession and the Quest for Objective Standards*, in *University of Pennsylvania journal of international economic law*, 1996, vol. 17, pp. 753 ss.; J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 1979, pp. 400 ss.; A.G. MOCHI ONORY DI SALUZZO, *Successione di stati*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993; T. BALLARINO, *Soggetti di diritto internazionale*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIX, Roma, 1993; F. PAGANI, *Successione tra stati*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, pp. 196 ss.; A. GIOIA, *Successione internazionale tra stati*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 1407 ss.; G. CANSACCHI, *Successione tra Stati*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 695 ss.

CAPITOLO PRIMO

LE ORIGINI TEORETICHE DEL DIRITTO DI SECESSIONE

SOMMARIO: 1.1. L'istituto della secessione nella ricostruzione teorica di Althusius. – 1.2. Resistenza ed autodeterminazione nel giusnaturalismo moderno: la concezione di Locke. – 1.3. (*Segue*): La prospettiva di Grozio.

1.1. *L'istituto della secessione nella ricostruzione teorica di Althusius*

Da una prima analisi delle diverse posizioni assunte dagli studiosi e dai rappresentanti del mondo politico sul delicato tema della secessione emerge in modo evidente il frequente ricorso all'immenso patrimonio rappresentato dal giusnaturalismo quale *argumentum quoad auctoritatem*¹ per le proprie tesi. Uno studio che si prefigga di approfondire compiutamente il tema dell'inquadramento giuridico dell'istituto della secessione, non può pertanto esimersi dal fornire una rappresentazione, sia pure per sommi capi, delle tesi espresse al riguardo da alcuni dei più celebri esponenti del giusnaturalismo moderno.

¹ Sul concetto di *argumentum quoad auctoritatem*, v. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Torino, 1986, p. 102, il quale osserva come, nella comparazione, la tecnica dell'argomento d'autorità sia a volte utilizzata per «raggiungere modifiche negli ordinamenti di riferimento» del giurista o del politico che compie la comparazione medesima. Più in generale, si può comunque osservare come il riferimento a modelli storici o teorici sia spesso utilizzato dagli studiosi non tanto per comprendere e definire in modo più esaustivo, attraverso l'analisi delle analogie e delle differenze rispetto al *tertium comparationis*, l'oggetto della propria indagine, quanto per avvalorare le posizioni personali sia *de iure condito* sia *de iure condendo*.

In tale contesto, la posizione più esplicita sul punto si rinviene nell'opera di un autore che si colloca in una fase storica di transizione tra il particolarismo del medioevo e la definitiva affermazione degli Stati nazionali. È, infatti, nella *Politica* di Althusius, edita nel 1614, che si trova una prima definizione della soluzione separatista come strumento legittimo di lotta contro il governo tirannico del magistrato supremo². Nella sua ricostruzione sui limiti imposti a quest'ultimo nell'esercizio del potere di governo affidatogli, lo studioso tedesco sostiene espressamente che «uno degli Efori o una parte del regno ha la possibilità di scegliersi un monarca proprio o una nuova forma di Stato, dopo aver abbandonato il corpo del quale faceva parte. Ciò è possibile quando lo richieda la pubblica e manifesta salvezza, quando il magistrato non osserva, anzi viola in modo caparbio e insanabile le leggi fondamentali del regno, oppure quando lo ingiunga espressamente il vero culto e il comando di Dio»³.

Per poter essere pienamente intesa, simile affermazione deve tuttavia essere calata nel complesso contesto politico e sociale in cui opera l'autore⁴. Le opinioni di Althusius, infatti, sono fortemente influenzate dal ruolo politico che lo stesso è chiamato

² Sull'importanza dell'apporto teorico di Althusius al dibattito sulla secessione, v. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto*, cit., pp. 37 ss.

³ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica Methodice Digesta, et exemplis sacris et profanis illustrata* (1614), trad. it. D. Neri (cur.) *Politica*, Guida Editori, Napoli, 1980, XXX-VIII/76. Per un'analisi più sistematica del pensiero di Althusius, v. L. CALDERINI, *La "politica" di Althusius. Tra rappresentanza e diritto di resistenza*, Milano, 1995; D. WY-DUCKEL, *Prefazione*, in F. Ingravalle - C. Malandrino (cur.), *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, Firenze, 2005, pp. VII ss.; C. MALANDRINO, *Introduzione - Calvinismo politico, repubblicanesimo, 'sussidiarietà' e lessico politico althusiano*, in F. Ingravalle - C. Malandrino (cur.), *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, Firenze, 2005, pp. XVII ss.; O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* (1880) trad. it. della 3ª ed. del 1913 *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche* a cura di A. Giolitti, Torino, 1943; M. D'ADDIO, *Comunità e Stato in Althusius*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 2000, vol. 33, pp. 45 ss.

⁴ Sul punto, v. G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. L'età moderna*, Bari, 2001, p. 52; O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, cit., pp. 19 ss.

a svolgere. Dottoratosi in diritto presso l'università di Basilea, nel 1604 egli assume la carica di Sindaco di Emden, fiorente porto commerciale della Frisia orientale. Il dato è di particolare interesse, in quanto, in quel periodo, la cittadina è interessata da un duro scontro politico con il suo legittimo signore, Conte di Frisia. Analogamente a quanto accade nel resto dell'impero tedesco nello stesso periodo, il contrasto si incentra su motivazioni di ordine religioso ed economico. Da un lato, infatti, l'intensità degli scambi commerciali, dovuta anche alla vicinanza con i Paesi Bassi, spinge la città a richiedere il riconoscimento dello *status* di città libera. Dall'altro, l'adesione al calvinismo determina un netto contrasto con il Conte, di religione luterana. In tale contesto, si può agevolmente comprendere come la necessità di legittimare le richieste autonomistiche della propria cittadina inducano il Sindaco a configurare, anche da un punto di vista teorico, la possibilità di una secessione.

Poste tali premesse, si deve peraltro rilevare come le tesi di Althusius siano difficilmente utilizzabili per dare cittadinanza ad un diritto di secessione all'interno del contesto socio-politico contemporaneo. L'impostazione di fondo dell'autore è, infatti, il frutto di due differenti fattori, che rendono la sua ricostruzione un *unicum* all'interno dei contributi scientifici classificabili nella più ampia sfera del giusnaturalismo moderno.

Come accennato, l'autore si pone in una fase storica di passaggio, operando in un periodo in cui, da una parte, le vecchie strutture sociali ereditate dal medioevo cedono alla progressiva affermazione dello Stato moderno, ma, dall'altra, l'autorità centrale, su cui s'impenna tutta la costruzione teorica dello Stato moderno, non riesce ancora ad imporsi in modo definitivo nei confronti della pluralità delle istanze di governo 'periferiche', che caratterizzano la realtà politica socio-istituzionale ereditata dal tardo medioevo. Da un punto di vista scientifico, quindi, si assiste simultaneamente alla presenza di un'impostazione organicista, volta a legittimare la permanenza dei numerosi corpi sociali 'inferiori', e ad una prima enucleazione delle teorie sui diritti 'naturali' della persona, che, già in autori di poco successivi, quali

Locke e Grozio, portano all'individuazione della volontà del singolo come elemento legittimante di tutta la struttura di governo.

Da un altro punto di vista, si riscontra la coesistenza della tradizionale impostazione contrattualistica, strettamente connessa al pluralismo istituzionale che aveva caratterizzato l'assetto sociale dei primi secoli del millennio, con le prime teorizzazioni sul contratto sociale, come strumento destinato a dar vita ad una comunità politica sovrana e ad una struttura di governo cui viene riconosciuta una *absoluta potestas*⁵.

In tale contesto storico, Althusius non rinnega apertamente il concetto del patto sociale né del ruolo primario della organizzazione di governo centrale, ma tenta di adattarli alla realtà socio-istituzionale trasmessa dal medioevo. In verità, l'autore intende dare una nuova legittimazione ai corpi sociali intermedi che avevano fino ad allora rappresentato l'unico punto di riferimento dei singoli sudditi, attribuendo loro una funzione diretta nella creazione della comunità politica 'generale'.

Prendendo le mosse dalla tradizionale impostazione aristotelica sulla natura 'civile' dell'uomo⁶, Althusius sostiene l'idea di una costruzione per gradi della comunità politica. In particolare, l'autore osserva come l'individuo sia indotto dalla sua natura ad aggregarsi in *consociationes* di carattere privato, siano esse naturali, come la struttura familiare, o civili, come le diverse corporazioni⁷. Con l'inserimento in queste comunità ristrette, il singolo

⁵ Sulla natura peculiare del contrattualismo di Althusius, oltre alla bibliografia riportata, v. G. GANGEMI, *Federalisti contro. Da Althusius a Silvio Trentin*, Padova, 1997, p. 14; G. DUSO, *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, in Id. (cur.), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Roma, 1999, pp. 77 ss.

⁶ L'influsso dell'impostazione aristotelica sull'autore è chiaro laddove quest'ultimo afferma che «Aristotele ci ha insegnato che l'uomo è condotto dalla sua stessa natura verso la vita sociale e la mutua comunicazione ... L'uomo è infatti un animale politico» (J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., I/31-32). La stessa idea traspare anche in altri punti dell'opera; in merito v. *Ibid.*, I/24. Sul rapporto tra Althusius ed Aristotele, v. più diffusamente A. VILLANI, *Prime annotazioni sulla "Politica" di Althusius. La 'simbiosi' tra tradizione e modernità*, in *Filosofia politica*, 1993, n. 2, pp. 15 ss.

⁷ Anche i tre ordini, stati o corporazioni maggiori, in cui era tradizionalmente diviso il corpo sociale, sono per l'autore frutto di una integrazione per gradi. Ogni ordine, infatti, ha al suo interno corporazioni minori.

individuo perde la propria autonoma configurazione per diventare unicamente un membro della comunità in cui di volta in volta è inserito. Tale convinzione emerge con chiarezza nel passo in cui afferma che è l'associazione che «rappresenta e deve essere ritenuta una persona»⁸.

L'idea è centrale nella costruzione teorica dello studioso tedesco, in quanto, anche a livello politico, non sono i singoli individui ad associarsi in una comunità: quest'ultima è piuttosto il frutto della progressiva unione di diverse associazioni private⁹. Il processo per gradi, del resto, si ripete altresì all'interno della formazione delle diverse comunità politiche: dall'unione delle associazioni pubbliche di base, comunemente identificate con le città ed i borghi campestri, si costituiscono le province. Dalla successiva associazione di queste con altre città si giunge alla creazione del regno, definito come associazione pubblica generale.

Il concetto è particolarmente importante, in quanto sono proprio questi corpi sociali minori che costituiscono i membri associati del regno, ovvero l'elemento personale dell'associazione politica, il 'popolo'¹⁰. La circostanza illumina, da un lato, sul legame profondo dell'autore con il pluralismo istituzionale tipico della realtà socio-politica tramandata dal medioevo e, dall'altro, sulla sua distanza concettuale dall'impostazione individualistica, destinata a farsi strada nei successivi contributi scientifici dell'età dei lumi ed a costituire il fondamento della costruzione teorica che ha portato alla progressiva affermazione dello Stato moderno.

⁸ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., II/12, relativa alla comunità familiare. Analoga posizione, del resto, si può ritrovare non solo riguardo alle diverse comunità politiche, ma anche in merito alle corporazioni, ove si osserva che «la causa e gli scopi dell'utilità comune fanno sì che tutti i colleghi siano considerati partecipi del diritto della corporazione non come singoli ma come collettività».

⁹ Cfr. *Ibid.*, V/1. Sulla unione progressiva dei corpi minori v. anche il capitolo dedicato alle conclusioni, ove si afferma che «è nell'ordine e nel processo della natura che il rapporto tra coniugi ... venga considerato fondamento e principio della società umana. Da esso derivano poi le associazioni dei consanguinei e degli affini, dalle quali nascono i sodalizi e le corporazioni, la cui unione produce poi il corpo composto che chiamiamo borgo, paese, città».

¹⁰ Cfr. *Ibid.*, IX/3,16.

Una simile concezione organicista si ripercuote anche sulla natura del patto sociale e sulla portata del vincolo ad esso conseguente. Come accennato, Althusius non rinnega il patto sociale in sé; al contrario, sin dalle prime battute del proprio lavoro, l'autore osserva come sia connaturale all'associazione la presenza di «un patto espresso o tacito», con il quale i suoi membri si obbligano reciprocamente «alla mutua comunicazione di ciò che è utile e necessario all'esercizio e alla piena partecipazione della vita sociale»¹¹. Più in particolare, Althusius giunge a sostenere che proprio il «consenso e il patto dei cittadini che entrano in comunione» costituiscono la «causa efficiente di ogni associazione»¹². Da un'attenta lettura dell'opera althusiana, si può tuttavia ragionevolmente escludere che l'autore abbia inteso recidere i propri legami con la realtà politico-istituzionale ereditata dal passato per abbracciare l'impostazione che porterà successivamente alla definitiva affermazione del contratto sociale nella sua accezione moderna, come delineata da Rousseau¹³.

In realtà, lo studioso tedesco pare intendere il patto ancora come fonte di obbligazioni specifiche che, per quanto estese, non determinano l'insorgere di un vincolo di fedeltà esclusiva e, per così dire, di immedesimazione tra i corpi contraenti e la comunità¹⁴. L'autore non sembra percepire il patto come atto, al

¹¹ Cfr. *Ibid.*, I/2, 6. Il ruolo centrale del patto, del resto, emerge diffusamente nell'opera di Althusius. Si noti che, già nei rapporti tra consanguinei ed affini, la comunione sorge esclusivamente dal consenso manifestato dai singoli membri del gruppo.

¹² Cfr. *Ibid.*, I/28.

¹³ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale o principi di diritto politico* in *Id.*, *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, Torino, 1970, pp. 719 ss.

¹⁴ Sul punto, è utile riprendere quanto affermato dall'autore sulle associazioni semplici, ove il legame sorge sulla base di «un patto speciale, con il quale alcune persone si uniscono allo scopo di mettere in comune un particolare interesse» (J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., II/2). Proprio la natura specifica del vincolo associativo è alla base della delimitazione della sfera di giurisdizione dei collegi di governo delle singole comunità. Questi possono decidere a maggioranza solo «nelle materie e faccende comuni a tutti, ossia pertinenti ai collegi intesi congiuntamente e come collettività; tali faccende, cioè, non possono riguardare i singoli al di fuori della comunità ma questa soltanto» (*Ibid.*, IV/18, 20).

tempo stesso, di unione e subiezione: non c'è traccia della concezione moderna della sovranità come *absoluta potestas*¹⁵. Il patto sociale non costituisce ancora lo strumento attraverso il quale i singoli consociati si uniscono costituendo un legame biunivoco nei confronti dell'organizzazione di governo. In altri termini, l'accordo con il quale si dà vita alla comunità politica non crea un rapporto di appartenenza tra i contraenti e la struttura di governo tale da escludere in via di principio la stessa pensabilità del singolo gruppo contraente come una monade avulsa dal legame politico-sociale¹⁶. Un'esegesi attenta della costruzione teorica althusiana evidenzia come la struttura sociale sia connotata da una pluralità di patti che danno vita a una pluralità di associazioni, le quali, per quanto grandi e complesse possano essere, sono pur sempre create per il raggiungimento di fini determinati¹⁷. In so-

Osservazioni analoghe possono svolgersi anche in merito alle associazioni pubbliche: da un lato, infatti, il vincolo sociale conseguente alla creazione della comunità determina l'obbligo di mettere in comunicazione unicamente quanto necessario alla vita della singola collettività; dall'altro, le assemblee rappresentative dei diversi ordini presenti nella comunità politica possono statuire a maggioranza solo «se si tratta di faccende che riguardano tutti gli ordini nella totalità, ma non se si tratta di problemi concernenti i singoli ordini separatamente» (*Ibid.*, VIII/70).

¹⁵ In questo contesto si pone anche la critica contro l'assolutismo professato da Bodin nella sua opera più celebre (J. BODIN, *Les six livres de la République* (1576), trad. it. M. Isnardi Parente, *I sei libri dello Stato*, Torino, 1964). Secondo Altusius, infatti, non è possibile concepire un potere come illimitato, ma lo stesso «potere generale è detto preminente, primario e sommo non perché al di sopra della legge ed assoluto, ma rispetto ai particolari e speciali poteri subordinati».

¹⁶ La tesi trova una chiara conferma proprio nelle conclusioni dell'opera in esame, dove l'autore afferma espressamente che le singole associazioni simbiotiche possono «sussistere per se stesse in quanto primarie, senza confluire in province o regni». Una ulteriore conferma, seppur indiretta, dell'assunto emerge da un'analisi parallela delle descrizioni operate per le diverse associazioni. Secondo quanto sostiene l'autore, infatti, solo la comunità familiare trae origine da un «patto perpetuo tra i simbiotici compagni di vita» (J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., II/14); le altre *consociationes*, pertanto, devono ritenersi frutto di un accordo che, per quanto duraturo, ha inevitabilmente una natura temporanea.

¹⁷ Sulla pluralità dei patti, si può rilevare come, per l'autore, la stessa legge fondamentale del regno sia costituita dai numerosi «patti con i quali diverse città e province si sono unite» per dar vita alla comunità pubblica generale; «quando queste condizioni e patti non ottengono più il consenso comune, lo Stato cessa di esistere» (*Ibid.*, XIX/49).

stanza, nel patto sociale di Althusius si possono ancora ritrovare gli estremi del *foedus*, del patto vassallatico di tradizione tardo-medievale, piuttosto che le anticipazioni del contratto sociale di Rousseau.

È all'interno di questo quadro che trova una sua collocazione anche la secessione. Come accennato, gli Efori o le parti del regno possono, anche singolarmente, staccarsi dal resto dello Stato quando ciò sia inevitabile per la salvezza della singola comunità di base contro i pericoli provocati dalla violazione delle leggi fondamentali perpetrata dal sommo magistrato.

A ben vedere, tuttavia, la soluzione separatista non può prescindere da un'ulteriore condizione. Secondo Althusius, infatti, il distacco può ritenersi lecito solo quando gli altri corpi contraenti non siano disposti a combattere contro il comportamento tirannico del magistrato supremo. Sembra potersi sostenere che, per lo studioso tedesco, in tale evenienza si assiste ad una violazione dei patti, con i quali le singole *consociationes* hanno dato vita alla comunità simbiotica generale. In tale situazione non è più rinvenibile il mutuo consenso posto alla base del legame sociale e, pertanto, i diversi corpi simbiotici devono ritenersi liberi e svincolati da ogni giuramento di fedeltà precedentemente reso. Tale lettura, rivelatrice di un profondo legame culturale con la concezione contrattualistica tardomedievale, sembra essere avvalorata da alcuni passi precedenti il brano sulla secessione sopra riportato, nei quali lo studioso equipara espressamente il rapporto tra sommo magistrato ed efori a quello intercorrente tra il signore ed il vassallo¹⁸.

La ricostruzione che precede, peraltro, sarebbe di per sé riduttiva e fuorviante e non darebbe adeguatamente conto dell'originalità dell'opera di Althusius se non si prendesse in considerazione il secondo fattore che ha fortemente influito sul pensiero dello studioso tedesco. In diversi passi, l'autore compie un espli-

¹⁸ Cfr. *Ibid.*, XXXVIII/73-75, ove Althusius critica la visione assolutista di Bodin, assimilando il sistema francese e quello tedesco ed evidenziando la complessità dei rapporti tra monarca ed ottimati del regno.

cito richiamo ai dettami della dottrina calvinista¹⁹. Proprio l'influsso calvinista è alla base dell'originalità e della modernità dell'opera di Althusius. Pur senza rinnegare il sistema gerarchico ereditato dal passato²⁰, l'autore sembra allontanarsi dalla tradizionale impostazione della legittimazione dall'alto delle diverse strutture sociali. I rapporti tra i singoli 'simbiotici' sono invero improntati al principio della responsabilità di ognuno per il raggiungimento di una vita «santa, giusta, confortevole e felice»²¹. Tutti, ad ogni livello associativo, sono chiamati a dare il proprio apporto mettendo in «comunicazione ... le cose utili e necessarie alla vita sociale per il comune vantaggio dei singoli e della collettività»²². Gli stessi consociati, che siano titolari di cariche pubbliche di governo, devono agire responsabilmente per il bene della comunità²³.

In questa visione, destinata ad influire in modo notevole sullo spirito del costituzionalismo moderno²⁴, assume nuova veste il vincolo di soggezione gravante sui singoli consociati e l'obbligo di rispettare le leggi e, più in generale, la volontà degli organi di governo. L'osservanza della legge costituisce invero uno

¹⁹ Il legame di Althusius con il calvinismo non è dovuto solo al fatto che la città di Emden aveva aderito a tale professione religiosa. Ancor prima di assumere la carica di sindaco, infatti, l'autore aveva insegnato all'università calvinistica di Herborn.

²⁰ Sin dalle prime battute dell'opera, infatti, l'autore riconosce come «l'eterna legge comune consiste nel fatto che in qualsiasi specie di associazione alcuni sono governanti o superiori ..., altri sudditi o inferiori».

Difatti ogni tipo di governo è tenuto insieme da rapporti di dominio e soggezione» (*Ibid.*, I/11, 12).

²¹ Cfr. *Ibid.*, I/3.

²² Cfr. *Ibid.*, I/8. La matrice calvinista è ancor più chiara in un altro passo ove, richiamando espressamente un passo di Calvino, l'autore sostiene che è stato Dio che «ha distribuito variamente i suoi doni ... non ha dato tutto ad ognuno ... nasce quindi da qui l'esigenza di comunicare le cose necessarie ed utili e ciò non può avvenire se non nella vita sociale. Dio ha così voluto che ognuno avesse bisogno dell'opera e dell'aiuto degli altri» (*Ibid.*, I/26).

²³ Cfr. *Ibid.*, I/13, ove si afferma che il governante esercita la propria funzione ordinando e comandando, ma «governare, comandare o dirigere non è altro che servire e provvedere all'utilità degli altri».

²⁴ In particolare, è stato rilevato un legame tra Althusius ed il costituzionalismo americano. Sul punto, più diffusamente, v. G. LOMBARDI, *Lo stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, 1987, pp. 33 ss.

dei precetti di diritto naturale generati direttamente dalla volontà divina, che vincolano in quanto tali non solo i sudditi ma anche i governanti²⁵. Nel caso in cui i sommi magistrati si discostassero dalle leggi, essi dovrebbero soggiacere alle punizioni inferte dal popolo, il quale a buon diritto potrebbe ritenersi sciolto dal vincolo di soggezione al sovrano, in quanto chiamato a dare diretta attuazione alla preminente obbligazione verso Dio.

Proprio la violazione, da parte del magistrato, del mandato ricevuto dai consociati determina la possibilità²⁶, per gli stessi, di fare uso del diritto di resistenza e di esautorazione. Se esercitata collettivamente dalla generalità dei corpi simbiotici, tale resistenza può sfociare nella soppressione e/o nella sostituzione del magistrato. Nel caso in cui, invece, la maggioranza non intenda adottare misure adeguate, ogni corpo simbiotico potrebbe unicamente esercitare una resistenza passiva, sottraendosi al controllo del magistrato tiranno e difendendosi dalle sue offese. In ogni caso, l'imperativo etico di un comportamento responsabile verso la collettività impone a tutti i consociati di approntare rimedi proporzionati alle offese subite²⁷; né sarebbe conforme alla volontà divina continuare nella resistenza anche dopo la restaurazione dell'ordine originario²⁸.

²⁵ L'autore afferma chiaramente che la legge è «quella norma che non è altro che la volontà di Dio manifesta agli uomini nella sua parola» e che tale legge «prescrive non soltanto al magistrato la maniera di governare, ma anche ai sudditi la norma di vita» (J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., XXI/18, 17).

²⁶ L'influsso calvinista induce l'autore a ritenere la resistenza non solo un diritto ma anche un dovere finalizzato alla protezione della comunità generale contro colui che ne pone in pericolo la stessa esistenza. Pur attribuendo la titolarità di tale diritto agli Efori, Althusius afferma infatti che a questi «devono unirsi i sudditi ... Chi rifiutasse di aiutare con le opere, il denaro o i consigli coloro che resistono, dovrebbe essere considerato nemico e disertore». Sul concetto di resistenza in Althusius, v. G. DUSO, *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, cit., pp. 99 ss.

²⁷ Secondo Althusius, infatti, bisogna «resistere al tiranno cominciando a prendere iniziative difensive e non offensive, cioè resistere con parole e fatti all'interno del territorio assegnato ... con la forza delle armi, invece, ... quando il tiranno è arrivato al punto da non poter essere respinto, represso o frenato se non con la forza delle armi» (J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., XXXVIII/61, 62).

²⁸ Cfr. *Ibid.*, XXXVIII/63, ove si afferma che «la resistenza deve durare fino a che le cose non siano ritornate nella condizione precedente».

Siffatta circostanza assume un particolare rilievo proprio all'interno dell'analisi del tema della secessione. Infatti, pur affermando il diritto di una comunità inferiore di ritenere sciolto il proprio vincolo di fedeltà e procedere in via unilaterale al distacco dal resto del regno, dalle pagine della *Politica* si staglia in modo evidente il carattere residuale di simile soluzione: il distacco, sembra dire l'autore, si può ritenere legittimo solo nel caso in cui non sia stato possibile ricorrere a misure meno radicali.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, si può osservare come le tesi espresse nella *Politica* possano apparentemente essere invocate come argomento d'autorità sia dai sostenitori della configurabilità di un diritto costituzionale alla secessione sia dai difensori dell'opposta tesi del diritto dello stato all'autoconservazione. Se, infatti, in alcuni passi si afferma espressamente il diritto di un corpo simbiotico di distaccarsi dal resto del regno, in altri brani si manifesta con forza la convinzione che la resistenza degli stessi corpi associati trova un limite naturale nel ristabilimento del rispetto delle leggi fondamentali.

A ben vedere, però, l'esposizione compiuta induce a conclusioni diverse. Le particolari radici storiche e culturali della costruzione althusiana rendono la stessa inutilizzabile per asserire l'esistenza di un diritto naturale di secessione. Come è stato osservato, l'autore si trova ad operare in un contesto socio-politico ancora fortemente influenzato dal particolarismo di matrice medievale. Nonostante il progressivo rafforzamento delle autorità centrali, nella percezione delle comunità locali economicamente più forti il rapporto con il signore trova ancora la propria legittimazione su una base pattizia. Non si registra ancora un consolidamento della concezione del legame politico come subiezione nei confronti di una struttura rappresentativa depositaria dell'*absoluta potestas*. Da qui la concezione della secessione come denuncia della violazione di un patto e conseguente risoluzione delle obbligazioni contratte e non come scioglimento unilaterale di un vincolo su cui si fonda un'organizzazione politica sovrana.

Ciò, peraltro, non comporta l'inutilità dello studio di Althusius proprio perché, in una comparazione per differenze, l'analisi

delle condizioni, ritenute dall'autore in questione necessarie per la configurazione di un diritto di secessione, può essere utile per comprendere se, *mutatis matundis*, simile diritto possa essere configurato anche in un contesto diverso.

1.2. *Resistenza ed autodeterminazione nel giusnaturalismo moderno: la concezione di Locke*

Una conferma delle conclusioni svolte sembra emergere dall'analisi della posizione assunta da Locke. L'interesse per il filosofo inglese, di poco successivo ad Althusius, deriva dal fatto che anche le sue tesi, in particolare quelle presentate nel *Secondo trattato sul governo civile*²⁹, presumibilmente risalente al 1680, vengono richiamate da coloro che teorizzano la configurabilità di un diritto di secessione. Complice anche il diverso contesto storico e geografico in cui si colloca l'autore britannico³⁰, nell'opera in questione non vi è più traccia del pluralismo e del contrattualismo tardomedievale, che caratterizzano l'impianto althusiano³¹.

²⁹ J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, in Id., *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, cur. L. Pareyson, Torino, 1982, pp. 227 ss. Sull'importanza di Locke all'interno del dibattito sul diritto di secessione, tra i molti, v. D.F. ORENTLICHER, *Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist*, in *Yale journal of international law*, 1998, vol. 23, p. 49; A. BUCHANAN, *Theories of Secession*, in *Philosophy and public affairs*, 1997, vol. 26, p. 35.; M. FREEMAN, *The priority of function over structure. A new approach to secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Londra, 1998, p. 13.

³⁰ Diversamente da Althusius, Locke si colloca storicamente nel Regno Unito nella seconda metà del XVII secolo. Anche il contesto politico in cui si trova ad operare il filosofo è caratterizzato da duri scontri politici. A differenza, però, di quanto accade in Germania nel periodo di attività di Althusius, nel Regno Unito il conflitto vede interessati la Corona ed il Parlamento, i quali tentano di affermare in modo definitivo la propria supremazia. In nessuna delle due fazioni, però, si può rinvenire una concezione dello Stato analoga a quella che ancora permeava il contesto sociale in cui si colloca Althusius.

³¹ A dire il vero, un residuo del contrattualismo medievale si può ritrovare nella definizione del potere federativo. Identificato come terzo potere tipico di ogni organizzazione statale, il potere federativo si concretizza nella funzione dell'organizzazione statale di rappresentare in modo unitario tutta la collettività nei rapporti con le comunità politiche straniere e nel conseguente potere di stipulare accordi così come di

Le singole comunità inferiori, private e pubbliche, non rappresentano più il perno della società politica generale; ad esse è venuto a sostituirsi l'individuo. È il singolo uomo, inteso in senso atomistico come monade autonoma ed indipendente, a dare volontariamente vita ad una collettività politica, ponendo la sua persona come fine ultimo e, in sintesi, unica fonte di legittimazione di tutto l'agire sociale. La costituzione del gruppo non è peraltro indispensabile per l'esistenza del singolo; si è lontani dalla concezione aristotelica, presente in Althusius, della dimensione comunitaria come connaturale all'essere umano. Qui l'uomo non è visto come un animale inevitabilmente votato al rapporto sociale, ma come un soggetto che può liberamente perseguire il proprio benessere senza dover ricercare l'unione con altri simili. Nell'opera in esame, non si insiste sulla connaturale limitatezza delle facoltà umane, che la ricostruzione althusiana pone a fondamento del moto spontaneo dei singoli ad unirsi in società³². Secondo Locke esiste uno stato di natura, nel quale l'uomo vive senza alcun vincolo sociale, provvedendo da solo a tutelare i propri bisogni e rendere giustizia contro i pregiudizi subiti³³.

Differente rispetto alla costruzione dello studioso tedesco è anche la concezione di fondo della legge naturale. In Locke, non

porsi in guerra con queste ultime. Tale facoltà, quasi sempre attribuita al soggetto titolare del potere esecutivo, rappresenta, anche da un punto di vista terminologico, l'unico legame con la tradizione medievale, in quanto inquadra la collettività statale come una monade, in quanto tale autonoma ed indipendente, in grado di stringere con altri soggetti sovrani patti ed accordi, che vincolano le singole società in relazione all'oggetto degli stessi, ma che le lasciano libere in tutto quello che non viene previsto.

³² Più che l'incapacità dell'uomo di procurarsi i mezzi per sopravvivere, secondo Locke, è la debolezza contro l'uso arbitrario della forza «l'unico fondamentale motivo del fatto che gli uomini si pongono in società e abbandonano lo stato di natura» (J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. III, par. 21).

³³ L'idea è espressa chiaramente sin dall'inizio del secondo trattato, ove si afferma che lo stato di natura è «uno stato di perfetta libertà di regolare le proprie azioni e disporre dei propri possessi e delle proprie persone come si crede meglio ... senza chiedere permesso o dipendere dalla volontà di nessuna altro». Tale stato «è anche uno stato di eguaglianza in ogni potere e ogni giurisdizione è reciproca» (*Ibid.*, cap. II, par. 4). Sullo stato di natura in Locke, v. N. BOBBIO, *Locke e il diritto naturale*, Torino, 1963, pp. 204 ss.; G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto*, cit., pp. 159 ss.

si rinviene l'impostazione calvinista che aveva caratterizzato la *Politica*. Nel secondo trattato, si trova l'enunciazione, seppur solo accennata, dell'idea del diritto naturale come frutto *rectae rationis*, destinato a trovare piena affermazione nel XVIII secolo³⁴.

Diversa è altresì la concezione che il filosofo inglese propone della natura e dei limiti della società politica generale. Da un lato, non si assiste più ad una costruzione per gradi dell'organismo statale attraverso l'unione di comunità inferiori³⁵: la comunità è costituita unicamente dalla confluenza di individui che si aggregano in un corpo unico attraverso la manifestazione, espressa o tacita, del proprio consenso³⁶. Dall'altro, il vincolo so-

³⁴ Cfr. J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. II, par. 6. Simile impostazione emerge, del resto, anche negli scritti di Grozio, su cui v. *infra* par. 1.3. Sull'idea del diritto naturale come legge dettata dalla ragione v. G. LOMBARDI, *Lo Stato federale*, cit., p. 34, il quale osserva come tale circostanza abbia influenzato l'evoluzione del federalismo americano. Per maggiori approfondimenti sul giusnaturalismo 'ateo', si rinvia a N. BOBBIO, *Locke e il diritto naturale*, cit., pp. 194 ss., ove si evidenzia come in Locke sia ancora presente la concezione di una legge naturale dettata da Dio ma insegnata dalla ragione.

³⁵ La differente impostazione rispetto ad Althusius emerge nel passo in cui l'autore definisce la società politica come comunità indipendente «che i latini indicavano col vocabolo *civitas*» e che non è traducibile con i «termini inglesi di *community* o *city*, perché in un governo vi possono essere *communities* subordinate» (J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. X, par. 133). Le singole consociazioni inferiori, pertanto, non sono più il fondamento della comunità generale, ma traggono da questa la propria legittimazione.

³⁶ L'autore afferma in numerosi passi l'idea per cui, attesa la natura libera uguale ed indipendente di ogni uomo, «nessuno può essere tolto da questa condizione e assoggettato al potere politico di un altro senza il suo consenso. L'unico modo con cui uno si spoglia della sua libertà naturale e s'investe dei vincoli della società civile, consiste nell'accordarsi con altri uomini per congiungersi e riunirsi in una comunità, per vivere gli uni con gli altri ... quando un gruppo di uomini hanno così consentito a costituire un'unica comunità o governo, sono con ciò senz'altro incorporati, e costituiscono un unico corpo politico» (*Ibid.*, cap. VIII, par. 95). La manifestazione tacita di un simile consenso, secondo Locke, si rinviene allorquando un uomo decida volontariamente di subentrare nei possessi di un individuo che a sua volta aveva dato il proprio consenso espresso alla costituzione dell'organizzazione sociale; quest'ultimo, infatti, «con la stessa deliberazione con cui unisce la propria persona, che prima era libera, a una società politica, vi unisce anche i propri possessi, che prima erano liberi, e questi divengono entrambi, persona e possesso, soggetti al governo e al dominio di

ziale così costituito non interessa più solo aspetti specificamente determinati dell'esistenza dei consociati. In Locke, si può osservare il passaggio ad una concezione moderna dello Stato, inteso come comunità dotata di una struttura a fini generali a cui viene attribuita piena ed esclusiva giurisdizione su tutta la vita del singolo cittadino³⁷. In sostanza, con l'ingresso in società, l'uomo rinuncia all'esercizio diretto di tutte le sue potestà naturali per conferirle all'organismo che egli stesso ha contribuito a creare.

Per poter funzionare, un simile sistema deve essere in grado di esprimere una volontà unitaria ed agire come un sol corpo. A tal fine, con l'adesione al corpo sociale, ognuno consente a sottomettersi, impegnandosi a dare attuazione alla decisione della maggioranza. Tale affermazione segna un ulteriore punto di differenza tra l'impostazione di Locke e quella di Althusius. Mentre per quest'ultimo il principio non ha eguale applicazione in ogni circostanza, essendo possibile nei casi più delicati un temperamento della determinazione dei più con la volontà delle minoranze³⁸,

quella società politica, finché questa dura» (*Ibid.*, cap. VIII, par. 120). Il dato è importante, perché segna un'ulteriore differenza con l'impostazione tardomedievale, registrando il passaggio da una società basata sul potere personale sugli individui ad una centrata sul potere sul territorio.

³⁷ In più circostanze, infatti, l'autore afferma l'idea per cui, come l'uomo «ha per natura il potere non soltanto di conservare la sua proprietà, e cioè la propria vita libertà e fortuna, contro le offese e gli attentati di altri, ma anche di giudicare e punire le altrui infrazioni di quella legge», così «una società politica non può esistere né sussistere senz'aver in sé il potere di conservare la proprietà, e, a questo fine, punire le offese di tutti i membri di essa»; pertanto, con l'ingresso nella società, «ciascuno dei membri ha rinunciato al proprio potere naturale, e lo ha rimesso nelle mani della comunità, in tutti i casi che non gli impediscano di appellarsi per protezione alla legge da essa stabilita» (*Ibid.*, cap. VII, par. 87).

Ora, la differenza rispetto ad Althusius è chiara ove si consideri che nella ricostruzione di quest'ultimo le diverse assemblee rappresentative delle diverse comunità erano competenti a deliberare solo le questioni del singolo che riguardavano la collettività ed i suoi fini.

³⁸ Cfr. J. ALTHUSIUS, *Politica*, cit., V/64, ove sostiene che «qualora la gravità dell'argomento lo richieda (e la maggioranza sembri allontanarsi dal giusto) il presidente può ordinare che vengano attentamente vagliate le ragioni dei dissenzienti e che quindi la proposta venga ridiscussa». Relativamente al funzionamento della comunità provinciale, poi, l'autore tedesco afferma che «quando i voti, le opinioni o i giudizi degli ordini presenti sono divergenti, la decisione sarà presa sulla base dell'opinione dei

nell'opera del filosofo inglese non è dato rinvenire eccezione alcuna all'operatività di siffatta regola, potendosi scorgere una prima enucleazione del principio della dittatura della maggioranza come espressione della volontà generale³⁹.

Una spiegazione della differenza appena segnalata può essere individuata nella diversa portata del vincolo derivante dal patto sociale. Mentre nella concezione dello studioso tedesco ogni comunità inferiore conserva una sua identità specifica all'interno dell'unione politica, tanto da poter recidere il proprio legame con quest'ultima in caso estremo, per Locke con l'ingresso in società i singoli s'incorporano in un unico organismo e perdono definitivamente le proprie originarie individualità. Nell'opera del filosofo inglese è già presente quella percezione del patto come atto di unione e di subiezione, che caratterizza il costituzionalismo moderno⁴⁰. Una conferma della particolare natura del patto sociale emerge chiaramente dal testo in esame, là ove si sostiene che «colui che, per accordo attuale ed espressa dichiarazione, ha dato una volta il suo consenso ad appartenere ad una società politica, è perpetuamente e inderogabilmente obbligato ad essere e rimanere in modo immutabile soggetto ad essa, e non può mai ritornare nella libertà dello stato di natura, a meno che per una disgrazia il governo a cui sottostava giunga a dissolversi»⁴¹.

La descrizione fin qui compiuta delle principali caratteristiche della comunità politica statale è di grande utilità ai fini del

più (cioè della maggioranza dei voti) se si tratta di faccende che concernono tutti gli ordini nella loro totalità, ma non se si tratta di problemi concernenti i singoli ordini separatamente» (*Ibid.*, VIII/70).

³⁹ L'autore afferma espressamente che «la deliberazione della maggioranza è considerata come deliberazione della totalità, e che naturalmente decide, avendo, per legge di natura e di ragione, il potere della totalità» (J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. VIII, par. 96). Per un'analisi più approfondita sul concetto di maggioranza in Locke, oltre alla bibliografia già menzionata, v. M. MERLO, *Potere naturale, proprietà e potere politico in John Locke*, in G. Duso (cur.), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Roma, 1999, pp. 162 ss.

⁴⁰ Come accennato, tale concezione è del tutto assente in Althusius. Al riguardo v. *supra* par. 1.1.

⁴¹ Cfr. J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. VIII, par. 121.

presente lavoro, in quanto proprio le premesse teoriche esposte influiscono in modo considerevole sulla posizione assunta dall'autore in merito alla fase patologica del rapporto sociale. Dal principio della centralità dell'uomo e della sua sfera individuale derivano, infatti, la natura volontaria e consensuale dell'unione politica e, conseguentemente, i limiti della sua legittimità; posto che la generalità degli uomini entra in comunità per ottenere una migliore tutela della propria libertà e proprietà, il potere esercitato dagli organi della società si può ritenere legittimo solo se diretto a tal fine. Secondo la definizione offerta dallo stesso autore, «il potere politico è quel potere che ciascuno, possedendo allo stato di natura, ha rimesso nelle mani della società, e, in questa, ai governanti che la società ha stabilito sopra di sé, con la fiducia, espressa o tacita, che sia impiegato per il suo bene e la conservazione della sua proprietà»⁴². Nell'ipotesi in cui tale potere sia esercitato per fini diversi da quelli per i quali è stato conferito, viene meno il rapporto di fiducia e, con esso, la legittimità dell'organo. Si deve quindi ritenere che sia legittimo opporsi contro chi abusa dei propri poteri⁴³.

Il diritto di resistenza in tal modo delineato, tuttavia, non sembra legittimare l'ipotesi estrema del distacco di una parte della comunità dal resto del corpo politico. Contro una simile soluzione si pongono, infatti, due principi fondamentali della co-

⁴² Cfr. *Ibid.*, cap. XV, par. 171.

⁴³ Il concetto è esposto con particolare chiarezza nella parte dell'opera dedicata alla tirannide. Secondo l'autore, «ovunque il potere, ch'è posto in mano a qualcuno per il governo del popolo e la conservazione delle sue proprietà, sia destinato ad altri fini ...ecco che subito diventa tirannide ... Là dove la legge finisce, comincia la tirannide, quando la legge sia trasgredita a danno di altri, e chiunque nell'autorità ecceda il potere conferitogli dalla legge e fa uso della forza che ha al proprio comando per compiere nei riguardi dei sudditi ciò che la legge non permette, cessa, in ciò, d'esser magistrato, e, in quanto delibera senza autorità, ci si può opporre a lui come ci si oppone a un altro qualsiasi che con la forza viola il diritto altrui» (*Ibid.*, cap. XVIII, parr. 201 s.). Sul tema del potere dello Stato e del diritto di resistenza civile, tra gli altri v. W. VON LEYDEN, *Hobbes e Locke. Libertà e obbligazione politica*, Bologna, 1984, pp. 241 ss.; J. MARSHALL, *John Locke. Resistance, Religion and Responsibility*, Cambridge, 1994, pp. 205 ss.; N. BOBBIO, *Locke e il diritto*, cit., pp. 274 ss.; C.A. VIANO, *Il pensiero politico di Locke*, Bari, 1997, pp. 55 ss.

struzione teorica di Locke. In primo luogo, l'ipotesi di una secessione collide con il postulato della perpetuità del vincolo sociale. Il ritorno allo stato di natura, come riferito in precedenza, è ipotizzabile solo in caso di dissoluzione dell'entità statale. Colui che abbia aderito alla comunità politica ed abbia posto la propria vita ed i propri possedimenti sotto la sua suprema giurisdizione non può legittimamente recidere il legame che lo lega al resto della collettività. Pertanto, la resistenza opposta a coloro che violino la fiducia loro accordata, operando oltre i limiti dei poteri conferiti, può avere come obiettivo unicamente la restaurazione dell'ordine sociale⁴⁴. Analogamente alla ricostruzione operata nella *Politica*, nell'opera in esame prevale l'idea di un diritto di resistenza volto al ristabilimento della conformità del governo alla volontà del popolo. Mentre, però, nella visione di Althusius si ritiene legittimo, come soluzione estrema, il ricorso al recesso unilaterale dal vincolo stipulato, in Locke tale ipotesi non viene in alcun modo presa in considerazione.

In secondo luogo, contro la teorica configurabilità di un diritto di secessione come ipotesi estrema di resistenza si contrappone anche il postulato del dominio della maggioranza. Posto che, entrando in società, l'individuo accetta di sottomettersi al volere della maggioranza, la resistenza all'autorità è ammissibile solo se esercitata dalla generalità della collettività⁴⁵. Tale circo-

⁴⁴ L'idea è espressa chiaramente nell'ultimo paragrafo del trattato, ove, riferendosi all'esercizio del potere legislativo, si afferma che «il potere che ogni individuo ha conferito alla società quando vi è entrato non può mai ritornare agl'individui, fin che la società dura, ma rimarrà sempre nella comunità, in quanto che senza di ciò non vi può essere né comunità né società politica, il che sarebbe contro l'accordo originario ... quando per la cattiva condotta di chi ha l'autorità, quel potere è perduto ... esso ritorna alla società, e il popolo ha il diritto di agire come sovrano e di continuare il legislativo in sé o d'istituirlo in una nuova forma o porlo sotto la forma antica, in nuove mani, come meglio giudica» (J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo civile*, cit., cap. XIX, par. 243).

⁴⁵ In merito, Locke svolge alcune osservazioni anche di natura pratica. Allorquando, infatti, l'autorità agisce illegittimamente, «se la cosa non riguarda che il caso di qualche privato, per quanto questi abbia diritto di difendersi e di recuperare con la forza ciò che una forza illegittima gli ha tolto, tuttavia questo diritto non lo impegnerà facilmente in una contestazione, in cui è sicuro di perire, dal momento ch'è impossi-

stanza porta ad escludere, già da un punto di vista teorico, la prospettazione della secessione come manifestazione estrema del diritto di resistenza. Pur prescindendo dalla natura perpetua del vincolo sociale, si deve, infatti, rilevare come l'idea della resistenza, come reazione posta in essere dal corpo sociale unitariamente inteso, sia incompatibile con l'ipotesi di una opposizione operata solo da una parte minoritaria della collettività.

In conclusione, si può asserire come nella ricostruzione operata da Locke non trovi cittadinanza l'idea di un diritto costituzionale di secessione. Al contrario, il carattere perpetuo ed indissolubile del vincolo sociale porta ad escludere in radice la legittimità di un'eventuale determinazione di una parte del popolo di operare un distacco dal resto della collettività.

Peraltro, proprio il diritto della comunità politica di difendersi contro ogni tipo di aggressione induce l'autore a configurare un'ipotesi particolare di resistenza contro l'autorità. Nel caso in cui, infatti, il corpo sociale sia oggetto di conquista da parte di una forza straniera, quest'ultima assume un potere assoluto solo sulla vita di coloro che hanno partecipato alla guerra, ma non sui loro possedimenti né, tantomeno, sulla vita o sui beni di coloro che non abbiano preso parte al confronto armato. Questi ultimi, pertanto, possono opporsi al dominio loro imposto con la forza fino a quando non siano posti nella condizione di poter scegliere liberamente il proprio governo⁴⁶.

bile che un solo o pochi uomini oppressi riescano a turbare il governo ... Ma nel caso che questi atti illegali riguardino la maggioranza del popolo ... e tutti nella loro coscienza sono persuasi che le loro leggi, e, con queste, gli averi, le libertà e le vite loro sono in pericolo ... non saprei dire come si possa impedire loro di resistere alla forza illegale usata contro di essi» (*Ibid.*, cap. XVIII, par. 208 s.).

⁴⁶ Nella visione di Locke, infatti, «gli abitanti di un paese, che discendono da quelli che sono stati soggiogati e hanno subito un governo imposto con la forza contro il loro consenso, e da essi derivano un titolo ai loro averi, conservano un diritto sui possessi dei loro avi, per quanto non consentano liberamente al governo» e hanno sempre il diritto di sbarazzarsi di simile governo e «liberarsi dall'usurpazione o dalla tirannide, che la spada ha loro imposto, sino a che i loro governanti non li pongano in quella forma di governo a cui essi consentono volentieri e liberamente» (*Ibid.*, cap. XVI, par. 192).

Nella sua formulazione letterale, tale assunto sembrerebbe anticipare le tesi di coloro che, attraverso il richiamo all'autodeterminazione esterna dei popoli⁴⁷, sostengono la titolarità di un diritto di secessione in capo ai popoli soggiogati ed incorporati con la forza all'interno di una diversa comunità politica statuale. In realtà, un'analisi complessiva dell'opera in esame rende preferibile una diversa interpretazione. Secondo quanto afferma espressamente Locke, in caso d'invasione e conquista da parte di una potenza straniera si assiste ad una vera e propria dissoluzione della comunità politica sconfitta, in quanto, non potendo i suoi consociati «mantenersi e sostenersi come un solo corpo intero e indipendente, l'unione inerente a quel corpo, che consisteva di essi, deve necessariamente cessare, e quindi ciascuno ritornare nello stato in cui si trovava prima, con la libertà di pensare a se stesso e provvedere alla propria salvezza come ritiene opportuno in qualche altra società»⁴⁸.

Deve quindi ritenersi che l'eventuale resistenza posta in essere in caso di aggressione non possa imputarsi ad una determinata comunità politica unitariamente intesa, ma ad un gruppo di uomini che, sciolti dall'originario vincolo sociale e ritornati allo stato di natura, perseguono individualmente il proprio benessere.

La ricostruzione brevemente operata è di estremo rilievo, in quanto dimostra come la configurazione della secessione come esercizio legittimo di una prerogativa naturale di una comunità politica possa trovare cittadinanza solo in un quadro politico particolare, quale il contesto in cui ha operato Althusius. La diversa valenza di concetti, quali il contratto sociale ed il diritto di resistenza, che caratterizzano la costruzione teorica di Locke ed il pensiero giuspubblicistico moderno porta a negare, anche in linea di principio, l'ammissibilità di una ipotesi di distacco di una parte della comunità.

⁴⁷ In merito, v. *infra* cap. 5.

⁴⁸ Cfr. *Ibid.*, cap. XIX, par. 211.

1.3. (Segue): *La prospettiva di Grozio*

Le riflessioni svolte in relazione a Locke trovano una sostanziale conferma nella ricostruzione teorica elaborata da Grozio nel suo *De jure belli ac pacis*⁴⁹, di poco antecedente al secondo trattato sul governo civile. In verità, a differenza dei lavori precedentemente analizzati, nella sua opera più famosa l'autore olandese non pone al centro della propria analisi il tema della natura e dei meccanismi di funzionamento della società politica quanto il sistema di norme poste a regolamentazione dei rapporti tra i «molti popoli, o fra i rettori degli Stati»⁵⁰ e, in particolare, di quelle da cui possa farsi discendere la legittimità della scelta di ricorrere all'uso delle armi per la soluzione di eventuali controversie e la liceità della conduzione stessa della guerra. Nell'intento di superare eventuali critiche sulla natura scientifica del proprio lavoro, tuttavia, Grozio antepone alla trattazione del tema un'analisi volta a dimostrare la stessa configurabilità di un nucleo normativo che regola il fenomeno. Ed è in tale contesto che lo studioso svolge alcune osservazioni degne di nota sul tema del diritto naturale e della natura della società politica.

Analogamente a quanto osservato in Locke, la chiave di lettura non è più rappresentata dalla comunità e dalla necessità di agire secondo regole naturali dettate direttamente dal supremo volere divino. Nella ricostruzione groziana trova consacrazione la centralità dell'individuo governato da un insieme di precetti

⁴⁹ U. GROZIO, *De iure belli ac pacis* (1625) trad. it. cur. A. Porpora *Il diritto della guerra e della pace*, Firenze, 2002 (ristampa antistatica ed. De Dominicis, Napoli, 1777). Sull'importanza del contributo di Grozio all'interno del dibattito sulla secessione, v. C. CURCIO, *Nazione e autodecisione dei popoli*, Milano, 1977, pp. 305 s.; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001, pp. 25 s.

Più in generale, per una più approfondita analisi del pensiero di Grozio, v. G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto*, cit., pp. 73 ss.; F. DE MICHELIS, *Le origini storiche e culturali del pensiero di Ugo Grozio*, Firenze, 1967, pp. 159 ss., ove si osserva come, a differenza dei lavori di Locke ed Althusius analizzati in precedenza, il *De jure belli ac pacis* trovi la luce in un periodo in cui l'autore non era personalmente coinvolto da conflitti di potere e, di conseguenza, possa considerarsi il frutto di una speculazione teorica pura, non finalizzata a particolari scopi politici.

⁵⁰ Cfr. U. GROZIO, *Il diritto della guerra e della pace*, cit., Prolegomeni/I.

dettati dalla 'retta ragione', validi per se stessi anche nell'ipotesi in cui Dio non esistesse o non si curasse degli affari umani⁵¹. La confluenza all'interno di un legame sociale costituisce sì un moto naturale dell'uomo, a ciò sospinto dalla propria debolezza, ma trae in ogni caso origine da una manifestazione della volontà sovrana del singolo individuo⁵².

Nonostante la contiguità temporale, l'impostazione di Grozio si discosta profondamente da quella di Althusius. Nell'opera in esame, non vi è traccia della lettura organicista offerta dallo studioso tedesco; non si assiste più alla compresenza di una pluralità di organismi associativi, privati e pubblici, rappresentativi dei diversi consociati e ad una costruzione per gradi della comunità politica generale. Nella visione di Grozio, si rinviene unicamente la presenza dell'organizzazione statale, vista come un corpo unitario di persone che liberamente si uniscono per perseguire il godimento dei propri diritti ed il bene comune⁵³. La co-

⁵¹ Cfr. *Ibid.*, Prolegomeni/XI e I, I/X. Come osservato nella nota di accompagnamento al testo tradotto, la retta ragione è «una legge incorruttibile, e vivente, la quale non è stata scritta da verun uomo mortale ... ma impressa in un intelletto immortale dalla mano di una natura immortale». La ricostruzione di Grozio costituisce il fondamento del giusnaturalismo di matrice laica. Pur non rinnegando l'esistenza di Dio e dei precetti divini, l'autore pone il diritto naturale su un livello superiore, ritenendolo «a tal segno immutabile, che lo stesso Iddio non può in quello niente cambiare». In altri termini, le azioni prescritte o proibite dalla retta ragione sono per se stesse obbligatorie o illecite e 'per conseguenza' si concepiscono «precettate, o proibite da Dio», mentre il diritto divino volontario, così come il diritto umano, «non comanda, o proibisce le cose per se stesse e di lor natura o obbligatorie, o illecite, ma ... rende obbligatorio quel che comanda, sol perché egli lo comanda, ed illecito quel che proibisce, sol perché egli lo proibisce». Per un'analisi più articolata sulla complessa posizione, assunta da Grozio nel *De jure belli ac pacis*, tra l'impostazione razionalistica e quella volontaristica, v. G. AMBROSETTI, *I presupposti teologici e speculativi delle concezioni giuridiche di Grozio*, Bologna, 1955, pp. 107 ss.

⁵² La circostanza emerge in modo chiaro nel passo in cui l'autore discorre dell'origine delle prime comunità politiche, ove sostiene che «quei che sono stati i primi ad unirsi in un corpo di società civile, non hanno ciò fatto in conseguenza di un ordine di Dio, ma vi si sono portati essi stessi dall'esperienza che avevano fatta dell'impotenza, nella quale erano le famiglie separate, per mettersi al covertto avverso l'altrui violenza ed insulti» (U. GROZIO, *Il diritto della guerra e della pace*, cit., I, IV/VII).

⁵³ Cfr. *Ibid.*, I, I/XIV, ove si afferma espressamente che lo «Stato è un corpo perfetto di persone libere, che si sono unite insieme per godere i loro diritti, e pel comune utile».

munità così realizzata si presenta come una unione perpetua, che governa ogni aspetto dell'esistenza dei singoli consociati⁵⁴.

Importanza primaria, ai fini del presente lavoro, riveste il discorso sulla natura dell'imperio, di cui è dotata una simile formazione sociale. Al riguardo, discostandosi ancora una volta dall'impianto contrattualista tardomedievale⁵⁵ rielaborato da Althusius, Grozio pone le linee guida sulla cui base sino ai giorni nostri si è sviluppato il dibattito scientifico e politico in tema di natura, limiti ed allocazione della sovranità. Per lo studioso, infatti, si può definire sovrano quel potere «di cui gli atti sono indipendenti da ogni altra potestà, in maniera che non possono essere annullati da altra umana volontà», che non sia quella dello stesso organo che detiene la sovranità⁵⁶. Tale potestà deve reputarsi una ed indivisibile, risiedendo nel corpo dello stato «come in un soggetto che ella riempie interamente, e senza veruna divisione in più parti»⁵⁷.

Simile affermazione, tuttavia, non deve essere fraintesa. La sovranità è sì un elemento indispensabile per la configurazione stessa dell'organizzazione statuale, ed in questo senso non può che essere concepita in senso unitario, ma la titolarità dei singoli poteri può essere liberamente attribuita ad un unico ente o ri-

⁵⁴ All'interno dell'opera si possono ritrovare passi, in cui si afferma espressamente che «coloro che si uniscono insieme per formare un corpo di Stato, contraggono una società perpetua ed eterna» (*Ibid.*, II, VI/IV), che «è la più perfetta di tutte le società: e non vi è alcuna esterna azione dell'uomo che, o non si rapporta da se stessa a questa società, o non vi si possa rapportare per le circostanze» (*Ibid.*, II, V/XXIII).

⁵⁵ All'interno della più ampia analisi sul tema della sovranità, l'autore osserva come il vincolo feudale importi unicamente un'obbligazione personale del vassallo, che di per sé non toglie al vassallo stesso «o al popolo il diritto del sommo imperio». Simili patti, pertanto, non danno vita ad un vero corpo statale, ma esclusivamente a delle «inequali alleanze ... in virtù delle quali uno promette i suoi servizi ad un altro, e costui dalla sua parte promette a colui di proteggerlo e difenderlo» e «ciò niente diminuisce del diritto della sovranità che il vassallo esercita sopra i suoi sudditi» (*Ibid.*, I, III/XXIII).

⁵⁶ Cfr. *Ibid.*, I, III/VII.

⁵⁷ Cfr. *Ibid.*, II, V/VI. L'idea dell'indivisibilità della sovranità viene, peraltro, sostenuta dall'autore anche in alcuni passi precedenti.

partita tra diversi soggetti⁵⁸. Diversamente da quanto affermato sia da Althusius che da Locke, Grozio non ritiene che la *summa potestas* appartenga per natura al popolo⁵⁹, in quanto quest'ultimo può liberamente privarsi della propria sovranità originaria sottomettendosi completamente al potere di un determinato soggetto; parimenti, può decidere di trasferire il diritto di governo riservandosi solo alcune potestà.

La complessa posizione sulla natura assoluta ed indivisibile della potestà sovrana e sulla sua legittima trasmissibilità ad un soggetto diverso dal corpo sociale unitariamente inteso, porta il filosofo a restringere in limiti ancor più circoscritti, rispetto a quelli fissati dagli autori precedentemente esaminati, l'ambito di operatività del diritto di resistenza. Analogamente a quanto affermato da Althusius, secondo Grozio i sudditi, a meno che l'autorità violi i precetti del diritto naturale o i comandi di Dio, sono tenuti a conformarsi al volere sovrano, anche nel caso in cui da questo possano derivare ingiurie e sofferenze⁶⁰. La resistenza, anche armata, contro l'autorità è legittima solo in caso di pericolo di morte; anche in questa ipotesi, peraltro, bisogna contemperare la difesa della propria vita con le esigenze del 'pubblico bene'. A differenza di quanto sostenuto nelle opere analizzate in precedenza, però, l'autore olandese esclude che i privati abbiano

⁵⁸ Cfr. *Ibid.*, I, III/XVII. Dopo aver affermato la natura unitaria ed indivisibile della sovranità, l'autore precisa che talvolta «ella si trova divisa, o in parti subgettive, come si dice, o in parti potenziali, cioè, o fra molte persone che la posseggono per indiviso, o in molte parti, delle quali una è nelle mani di una persona, ed altra in quelle di un'altra».

⁵⁹ L'autore respinge espressamente «l'opinione di coloro, che pretendono che la potestà sovrana appartenga sempre e senza eccezione al popolo, in maniera che abbia egli il diritto di reprimere e punire i Re, ogni volta che si abusano della loro autorità» (*Ibid.*, I, III/VIII).

⁶⁰ L'autore afferma chiaramente che, anche se perseguitato dallo Stato, il singolo deve soffrire piuttosto che opporsi con la forza. Sebbene, infatti, il diritto naturale riconosca la possibilità di resistere per difendersi dalle ingiurie, «subito che si è entrato in una società civile stabilita a mantenere la tranquillità pubblica, lo Stato acquista sopra noi ... un diritto superiore, in quanto è necessario per questo fine. Così può lo Stato ... proibire l'uso non limitato di questo diritto ... Perché se tal diritto si conservasse, non sarebbe più uno Stato, ma una moltitudine senza unione» (*Ibid.*, I, IV/II).

il diritto naturale di opporsi anche allorquando il sovrano abusi dei suoi poteri⁶¹.

La circostanza assume un rilievo singolare, in quanto il principio ultimo sotteso a tali affermazioni non è tanto il divieto di difendersi e resistere ad un determinato soggetto, ma l'illegittimità di ogni eventuale opposizione al volere sovrano dello Stato. L'idea trova una conferma nella parte dell'opera in cui Grozio si interroga sulla configurabilità di un diritto dei consociati di recidere i propri legami con lo Stato uscendo dallo stesso senza il suo permesso. Infatti, pur affermando la non contrarietà al diritto naturale del diritto del singolo di emigrare, l'autore sostiene che proprio l'equità naturale proibisce di uscire dallo Stato, se ciò sia richiesto dall'interesse della società civile. In ogni caso, l'illegittimità di un'eventuale migrazione di massa «chiaramente appare dal fine della società civile, che non potrebbe sussistere, se si accordasse un tal permesso»⁶².

Le conseguenze di tale posizione sul tema del diritto di secessione sono di tutta evidenza. La perpetuità del vincolo derivante dall'appartenenza ad una comunità statale e la natura assoluta della potestà sovrana a questa attribuita determinano una netta chiusura dell'autore in relazione alla configurabilità di un diritto di una parte del popolo di operare un distacco dal resto dello Stato. Un simile operazione, infatti, non è sussumibile nella categoria dei diritti naturali; essa ha una sua legittimità solo se 'imposta' ad una parte della comunità dalla necessità di salvare tutta la società dal pericolo di distruzione. In altri termini, una parte del corpo sociale può legittimamente staccarsi dal resto della società, solo se vi sia rischio di distruzione dell'intera co-

⁶¹ In tale ipotesi, invero, la resistenza è possibile solo se, e nei limiti in cui, attribuendo il governo ad un principe, il popolo abbia deciso di conservare la propria sovranità. Se, infatti, i governanti «dependono dal popolo ... possono non solamente essere posti a ragione colli mezzi della forza, ma ben anche puniti di morte, se bisogna» (*Ibid.*, I, IV/VIII).

⁶² Cfr. *Ibid.*, II, V/XXIV. È chiara qui la differente impostazione rispetto alle tesi di Locke e Althusius, per i quali, come è stato in precedenza accennato, l'emigrazione costituisce appunto uno degli strumenti di resistenza contro l'autorità pubblica.

munità: è il caso della resa di una parte dello Stato al nemico⁶³. Negli altri casi, la decisione dei singoli cittadini di sottrarsi al vincolo sociale è interpretata come causa, essa stessa, di distruzione dell'intera comunità politica⁶⁴.

Parimenti negativa sembra essere la posizione dell'autore riguardo ad una possibile separazione consensuale. Il particolare punto di vista del diritto internazionale, dal quale muove l'autore per analizzare le singole esperienze storiche, fa sì che, pur ritenendo il legame sociale perpetuo ed assoluto, Grozio non neghi in linea di principio la possibilità di una divisione della comunità statuale. Eccettuato, però, il caso menzionato del distacco determinato da uno stato di necessità, il filosofo ritiene che una separazione possa avvenire solo attraverso una decisione consensuale di tutte le parti che si separano. Ora, una simile eventualità non può in ogni caso essere interpretata come un'ipotesi di secessione ma, piuttosto, come un caso di dissoluzione di una vecchia comunità politica seguita da una nuova fase costituente. Da un'unica sovranità, infatti, ne nascono molte distinte; da un antico stato scaturiscono nuovi stati⁶⁵.

Proprio la prospettiva internazionalistica da cui muove l'autore, peraltro, è alla base di alcune osservazioni che potrebbero supportare, seppur in casi limitati, le posizioni a favore della configurazione di un diritto naturale alla secessione. Sulla scorta

⁶³ Cfr. *Ibid.*, II, V/V, ove afferma che «niuna parte ha diritto di staccarsi dal corpo, eccetto il caso in cui senza far quello venga manifestamente ridotta a perire ... Fra tutte le nazioni, dice S. Agostino, si è stimato miglior partito soggettarsi al giogo di un vincitore, che essere sterminato esponendosi agli ultimi atti dell'ostilità».

⁶⁴ Cfr. *Ibid.*, II, IX/V. L'autore sostiene espressamente che lo Stato perisce allorché viene meno il corpo sociale unitariamente inteso. Ciò può essere conseguenza non solo di una distruzione fisica dei singoli consociati, ma anche della dispersione cagionata da una guerra o dalla dipartita volontaria di questi «per effetto del contagio, o di sedizione» che porti a dividersi dagli altri.

⁶⁵ Cfr. *Ibid.*, II, IX/X, ove si sostiene che «in luogo di una sovranità, né nascono molte distinte, e col medesimo diritto per rapporto ad ogni parte eretta in corpo di Stato. Per ciò che apparteneva in comune ai due membri dell'*antico Stato*, bisogna che i *nuovi Stati* in comune lo godano, ovvero che fra loro lo dividano, a proporzione della parte che prima ciascuno vi avea» (il corsivo è di chi scrive).

degli insegnamenti desunti dalle esperienze storiche, Grozio rileva, infatti, come possano esservi formazioni sociali in cui «entrano molti popoli»⁶⁶. Una simile natura composita di alcune organizzazioni politiche, se interpretata alla luce del principio della perpetuità del vincolo che lega una singola comunità politica, potrebbe legittimare, da un punto di vista teorico, le posizioni di coloro che sostengono il diritto di ogni popolo di secedere per tutelare la propria identità.

L'assunto non sembra, però, utilizzabile a tal fine, nel caso in cui una pluralità di enti sovrani dia vita ad un'unica comunità politica in modo conforme a quanto stabilito dai precetti del diritto naturale. Rientrano in tale ipotesi le fattispecie di fusione volontaria di due Stati o d'incorporazione di uno stato in un altro a seguito di una conquista legittima. Nell'idea dell'autore, in simili occasioni, l'originaria pluralità di soggetti autonomi lascia il posto ad un corpo unico e sovrano⁶⁷, in relazione al quale operano gli stessi principi d'indivisibilità ed indissolubilità validi per la generalità delle formazioni statuali.

Analogo giudizio può formularsi in relazione all'ipotesi in cui «molti Stati sieno uniti insieme con un'alleanza strettissima, e facciano un composto»⁶⁸; secondo l'autore, in tale evenienza si delinea una confederazione. Ora, per quanto possa essere complessa nella sua struttura, essa costituisce unicamente il frutto di un'obbligazione di diritto internazionale, che vincola i suoi contraenti solo a condizione di reciprocità. In caso di violazione delle pattuizioni, pertanto, ogni parte è libera di uscire dal trattato⁶⁹.

⁶⁶ Cfr. *Ibid.*, II, V/XXVI).

⁶⁷ L'idea emerge chiaramente da diversi passi, ove si afferma che «qualche volta avviene che due popoli si uniscono in uno ... di una maniera che veramente si confondono, e non fanno che un sol regno» (*Ibid.*, II, IX/IX), ovvero che «i popoli che sono passati nel dominio di altro popolo ... non formano da se stessi un Stato ... ma sono membri meno considerabili di un grande Stato» (*Ibid.*, I, III/VII).

⁶⁸ Cfr. *ult. loc. cit.*

⁶⁹ Cfr. *Ibid.*, II, XV/XV. Secondo Grozio, infatti, «se una delle parti violerà il trattato, l'altra può certamente uscirne: poiché tutti gli articoli di un trattato hanno la forza di condizione, la cui mancanza lo rende nullo».

Una simile soluzione, tuttavia, non sembra costituire un'apertura di Grozio verso la configurabilità di un, seppur limitato, diritto di secessione, non contrastando con quanto affermato dallo studioso in tema di perpetuità del vincolo sociale ed indivisibilità dello Stato. La natura internazionale del vincolo, infatti, non comporta di per sé la dissoluzione della sovranità originaria dei singoli membri, i quali, nonostante la gravosità degli impegni assunti, continuano ad essere liberi ed indipendenti⁷⁰. Nel caso di costituzione di una confederazione, pertanto, non si assiste alla formazione di una nuova ed unica entità statuale, ma alla creazione di una stretta alleanza tra Stati sovrani; analogamente, in caso di scioglimento del vincolo confederativo non si ha la distruzione di un ente sovrano, ma unicamente la denuncia di un trattato internazionale da parte di soggetti autonomi ed indipendenti.

Differente deve essere la valutazione in relazione all'eventualità che un popolo abbia conquistato ed incorporato al suo interno un altro popolo violando i precetti del diritto naturale. In tal caso, infatti, la fusione delle due collettività è frutto di un atto illegittimo, nei confronti del quale è possibile resistere con la forza. In merito, l'autore offre l'esempio generale dell'usurpatore, ovvero di colui che governa non in seguito ad un acquisto legittimo della sovranità ma sulla base di un ingiusto possesso. Considerato che costui agisce in virtù della forza delle armi, e non di un valido titolo giuridico, Grozio osserva che «il diritto della guerra sembra durare nel suo stato, e per conseguenza si è lecito contra lui [combattere], come contro al nemico, a cui ognuno anche privato può torre la vita»⁷¹, al fine di tutelare la propria libertà.

⁷⁰ Cfr. *Ibid.*, I, III/XXI, ove, riprendendo Procolo, si osserva che «ogni popolo che non dipende da verun altro, è libero, ancorché con trattato di confederazione, sia obbligato a mantenere e rispettare la maestà di un altro popolo ... ne siegue, che conserva la sovranità ... una tal clausola apposta in un trattato di confederazione importa solo, che un popolo sia superiore, non l'altro che non sia libero. Le parole di superiore ed inferiore si debbono qui intendere, non per rapporto alla potestà o alla giurisdizione ... ma in quanto al rispetto e dignità».

⁷¹ Cfr. *Ibid.*, I, V/XVI.

Un simile enunciato assume particolare importanza all'interno del dibattito sulla configurabilità di un ipotetico diritto di secessione. Bisogna infatti rilevare come, nella maggioranza delle esperienze storiche interessate da moti separatisti, i sostenitori della soluzione secessionista pongano a fondamento delle proprie tesi ricostruzioni storiche volte a dimostrare l'originaria sovranità della comunità irredentista e la successiva illegittima conquista da parte dello Stato, dal quale si vuole il distacco. Sul punto, però, lo stesso Grozio oppone una netta chiusura, precisando che l'usurpatore potrebbe ben acquistare un vero e proprio diritto di governo in seguito a qualche convenzione o anche solo grazie ad un «lungo possesso».

La particolare visuale da cui muove l'autore potrebbe, peraltro, consentire una risoluzione dei problemi concettuali che riguardano la possibilità di configurare il fenomeno della secessione su un piano giuridico. L'intenzione di Grozio di dare veste giuridica alle vicende che caratterizzano i rapporti tra gli Stati, infatti, porta lo stesso a tentare di legittimare fenomeni che, rifuggono da ogni tentativo di classificazione secondo i criteri interni della legalità. Come si è visto, l'autore non prende in considerazione l'ipotesi della secessione unilaterale, ma la legittimazione giuridica, anche solo in via di principio, della guerra contro la potenza straniera, che illegittimamente annetta a sé uno stato, induce a ritenere che molti problemi sollevati in relazione alla configurazione della secessione dal punto di vista costituzionale potrebbero essere superati laddove si collocasse il fenomeno nel quadro del diritto internazionale.

A livello di comunità di Stati, infatti, i principi della sovranità, unitarietà ed indissolubilità delle formazioni statuali assumono una valenza relativa; né l'inquadramento giuridico della secessione stride di per sé con i principi rettori di tutto l'ordinamento internazionale. Rinviando al proseguio una più approfondita analisi al riguardo, si può tuttavia sin d'ora rilevare come, per il momento, la comunità degli Stati si sia mostrata ancora poco propensa ad ammettere la codificazione del fenomeno.

CAPITOLO SECONDO

LA SECESSIONE NELL'ESPERIENZA AMERICANA

SOMMARIO: 2.1. Le radici del costituzionalismo americano delle origini: il periodo coloniale. – 2.2. L'idea del vincolo federale nella vita politica americana dalla Dichiarazione d'Indipendenza all'adozione della Costituzione. – 2.3. L'applicazione del principio federale nel primo secolo di vita dell'Unione tra pericoli di deriva unitaria e tendenze centrifughe. – 2.4. Le origini della teoria sul diritto di secessione: le posizioni di Calhoun. – 2.5. La risposta dei sostenitori dell'Unione: le riflessioni di Story. – 2.6. La guerra civile ed il definitivo superamento del problema della secessione nel federalismo americano.

2.1. Le radici del costituzionalismo americano delle origini: il periodo coloniale

Dall'analisi sin qui svolta è emersa la problematicità delle tesi di coloro che cercano di conferire un fondamento giuridico alla secessione invocando un'ipotetica radice giusnaturalista della stessa.

A questo punto, sembra opportuno analizzare alcune esperienze storiche in cui il tema della secessione ha assunto una importanza particolare, al fine di verificare se, nonostante le considerazioni svolte, sia stato possibile attribuire al fenomeno una veste giuridica propria.

Al riguardo, tra le esperienze costituzionali più significative, quella americana assume un rilievo particolare. È in essa che si pone, per la prima volta nella storia moderna, il problema pratico della configurabilità di un diritto di secessione all'interno di un'organizzazione statale.

Analogamente a quanto si osserverà nelle altre esperienze storiche, negli Stati Uniti la nascita del problema secessionista, così come la risposta fornita dall'ordinamento, affondano le loro radici nelle origini storiche dell'unione politica statunitense e nelle concezioni costituzionali che ne hanno caratterizzato la nascita e l'iniziale evoluzione. È pertanto utile procedere nell'analisi seguendo una prospettiva storica.

Un primo aspetto di particolare importanza è costituito dal tipo di legame che, sin da principio, connota i rapporti tra le singole colonie e la madrepatria. Diversamente dagli altri possedimenti coloniali, asserviti al Regno Unito per via di conquiste belliche, la colonizzazione britannica del Nord America si contraddistingue da subito per la natura pattizia dei rapporti tra i singoli domini e la Corona¹. Più specificamente, già il primo insediamento coloniale, stabilitosi nell'odierna Virginia nel 1607, trova la propria origine in una carta di concessione con cui la Corona concede ad una compagnia commerciale, costituita a tal proposito, lo sfruttamento di una vasta, e non ben delimitata, area del continente americano. Il sistema delle concessioni regie a favore di compagnie commerciali si ripete, anche attraverso complesse vicende di vendita e acquisto di titoli, per la maggior parte dei nuclei coloniali creati nel XVII secolo².

La pratica delle *charters* commerciali, tuttavia, non è l'unica seguita dalla Corona inglese per perseguire la propria politica

¹ In merito, v. J.G.A. Pocock, *La ricostruzione di un impero. Sovranità britannica e federalismo americano*, Roma, 1996, pp. 71 ss.

² In merito, M.A. Krasner - S.G. Chaberski, *American Government. Structure and Process* (1982) trad. it. R.D. Church, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, a cura di N. Olivetti Rason - L. Pegoraro, Torino, 1994, p. 30; G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 1998, vol. I, p. 19; G. Maranini, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Soveria Mannelli, 2003, pp. 72 s.; A. Reposo, *Le radici della Costituzione*, in *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Milano, 1985, p. 12. Quest'ultimo rileva come anche i Padri pellegrini dissenzienti, che giunsero sul nuovo continente con la nave Mayflower e fondarono la colonia del Massachusetts stipulando tra di loro il famoso *compact*, divenuto poi simbolo del contratto sociale su cui si basa tutta la società americana (su cui, v. *infra*), traevano formalmente le proprie prerogative dalle concessioni ottenute dalla Plymouth Company.

espansionistica. Laddove il sovrano non intenda servirsi di società commerciali, lo stesso ricorre a vere e proprie donazioni o alla concessione di patenti regie (*patents*) in favore di alcuni esponenti della nobiltà inglese³.

Il disegno espansionistico britannico per il continente nordamericano si differenzia, così, da quello adottato dalle altre potenze coloniali europee, caratterizzato da un maggior ruolo degli apparati amministrativi centrali nella direzione della vita politica e sociale dei possedimenti d'oltreoceano. Differentemente, la soluzione delle *charters* e *patents* sembra riproporre, su un piano transcontinentale, il sistema tradizionale di rapporti operante tra signore e vassallo. Tralasciando ogni considerazione sulle obbligazioni derivanti dal patto, bisogna rilevare l'analogia del carattere privatistico della concessione e, soprattutto, dell'assetto di poteri ad essa conseguente. In sostanza, le carte e le patenti attribuiscono ai beneficiari una sovranità di fatto sul territorio da colonizzare, mantenendo la Corona una sovranità esterna e, per così dire, un *dominium eminens* nei confronti dei singoli possedimenti⁴.

Proprio simile atteggiamento della Corona pone le basi per la nascita ed il progressivo consolidamento di forme di autogoverno all'interno dei possedimenti del nuovo continente. Indipendentemente dalla natura dell'atto fondativo delle singole colonie, infatti, nel corso del XVII e XVIII secolo, le diverse comunità si dotano di una propria organizzazione di governo che, destinata ad operare al fianco dei funzionari imperiali, acquisisce gradualmente una sostanziale autonomia nelle materie di giurisdizione interna.

L'elemento dell'autogoverno assume ulteriore importanza se si considera il particolare contesto socio-culturale in cui si sviluppa la nuova società americana. La storiografia ha più volte sottolineato come gli insediamenti d'oltreoceano abbiano rap-

³ È, per esempio, il caso del Maryland, fondato nel 1634 dalla famiglia nobiliare inglese dei Calvert in seguito ad una donazione del re di Inghilterra, Carlo I.

⁴ In merito, v. O. BERGAMINI, *Storia degli Stati Uniti*, Bari, 2002, p. 6; G. ABBATISTA, *La rivoluzione americana*, Bari, 1998, pp. 21 ss.

presentato in origine non solo una meta per commercianti avventurosi, ma anche un punto di ricovero di persone, quali disoccupati e dissenzienti religiosi, relegate al margine della società britannica. Ora, anche in considerazione della natura incontaminata e dell'estensione immensa dei nuovi domini, la decisione di lasciare la madrepatria per andare a popolare i possedimenti del nuovo continente viene vissuta dai primi coloni come l'occasione per dare vita ad una nuova comunità sociale. Pur nella conservazione del vincolo di sudditanza alla Corona, la colonizzazione del nuovo continente è interpretata dai primi gruppi come la nascita di una realtà politica nuova. Tale convinzione emerge in modo chiaro proprio dalle parole dei Padri pellegrini, giunti nel nuovo mondo a bordo del Mayflower con l'intima convinzione di fondare una nuova società civile⁵.

All'idea del ritorno allo stato di natura e della creazione di un nuovo contratto sociale, si affianca una maggiore partecipazione nella gestione della vita pubblica. Anche a causa del fervore religioso protestante che anima molti dei primi insediamenti, la vita politico-economica dei nuovi nuclei si caratterizza per un più esteso coinvolgimento diretto della base sociale.

In tale contesto, anche per la diffusione delle nuove teorie giusnaturalistiche sul contratto sociale, matura progressivamente la convinzione che il governo della nuova comunità politica possa agire solo nei limiti del mandato ricevuto dalla comunità stessa. Si assiste, così, ad un graduale consolidamento del principio del *government by consent*.

In termini pratici, tale concetto si riflette soprattutto nella determinazione degli strumenti di raccordo tra la base sociale e

⁵ Il famoso *Mayflower Compact*, infatti, recita espressamente così: «Noi sottoscritti, leali sudditi del nostro augusto Sovrano ... avendo intrapreso, per la gloria di Dio e la promozione della fede cristiana, e l'onore del nostro re e paese, un viaggio per istituire la prima colonia delle parti settentrionali della Virginia, solennemente e reciprocamente, alla presenza di Dio e gli uni degli altri, decidiamo di stabilire tra noi un patto ed un'associazione, dando vita ad un corpo politico civile, per il nostro migliore ordinamento, per la nostra tutela, e la tutela dei fini prima menzionati» (citato in O. BERGAMINI, *ult. op. cit.*, p. 17).

la struttura di governo e nella definizione degli assetti di potere. Pur nella diversità delle soluzioni organizzative adottate, infatti, le singole realtà coloniali si caratterizzano per la presenza di assemblee direttamente rappresentative della comunità politica. Sono proprio queste assemblee che si sostituiscono progressivamente ai governatori di nomina regia nel governo delle colonie, assumendo gradualmente un'autonoma potestà legislativa ed una funzione di indirizzo e controllo sulla vita interna delle colonie.

Il contrattualismo americano delle origini, tuttavia, non si spinge ancora alle conclusioni ultime propugnate dall'illuminismo europeo. In particolare, nonostante l'indubbio legame con la visione giusnaturalistica di Locke e di altri pensatori del vecchio continente, il costituzionalismo americano non perviene all'ipostatizzazione della nozione di sovranità, concetto che caratterizza invece il pensiero politico moderno⁶. Come accennato in precedenza, nella concezione coloniale nordamericana sembra emergere l'idea di una doppia sovranità: accanto alla sovranità 'metropolitana', ovvero la *potestas* propria della Corona, si pone la sovranità 'locale', ovvero il potere di autogoverno riconosciuto alle medesime comunità coloniali⁷.

Il dato della duplice sovranità, del resto, trova la propria spiegazione nella particolare posizione geografica dei nuovi possedimenti. Proprio la distanza tra le madrepatria ed il nuovo continente concorre considerevolmente a determinare la decisione della Corona di affidare a compagnie commerciali il compito di curare il primo insediamento e la successiva organizzazione dei territori d'oltre oceano. Spinta più da esigenze commerciali che da mire politico militari, la colonizzazione dei territori dell'America del Nord assume per il governo inglese un interesse secondario. In questo contesto, la grande distanza e gli ingenti costi di gestione inducono la Corona, impegnata anche

⁶ Sul punto v. N. MATTEUCCI, *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, 1987, p. 94, ove afferma che, ancora nell'età rivoluzionaria, «non si ragionava né in termini di Stato, né in termini di sovranità, che sono proprio i due concetti chiave della nostra scienza giuridica, ma in termini di società e governo».

⁷ Cfr. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 16 s.

su altri fronti, a non investire direttamente nell'impresa coloniale. Il governo di Londra si limita allora ad assicurare il carattere legale delle iniziative economiche delle diverse compagnie mercantili. In sostanza, pur confermando la propria sovranità ultima sui possedimenti d'oltreoceano, la madrepatria si spoglia materialmente del proprio potere-dovere di governo in favore dei singoli gruppi di coloni⁸.

Il fattore geografico influisce in modo considerevole sulla definizione del costituzionalismo americano delle origini, anche sotto un diverso profilo. Causa l'immensa estensione dei territori posti sotto il controllo britannico, infatti, la colonizzazione del continente nordamericano si caratterizza per una forte dispersione degli insediamenti. I nuclei delle prime tredici colonie si collocano a grande distanza tra di loro su tutta la costa orientale del nuovo continente. Ora, simile lontananza, complice anche l'assoluta carenza di vie e mezzi di comunicazione interni al continente, determina il sostanziale isolamento dei singoli centri⁹.

Tale stato di cose incide in modo rilevante sulla prima fase dell'evoluzione della società coloniale americana. Per quasi due secoli, la madrepatria costituisce l'unico punto di riferimento dei diversi possedimenti d'oltreoceano¹⁰. Fino alla metà del XVIII secolo, i rapporti tra le singole colonie si limitano ai traffici e gli

⁸ Sul tema, v. B. BAILYN, *Dai primi insediamenti al 1760*, in B. BAILYN - G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, 1987, pp. 37 ss., dove si osserva come la Corona non solo non avesse nessuna intenzione di fornire appoggio o rinforzi alle imprese coloniali in corso, ma non avesse neppure manifestato alcun «desiderio di estendere la propria sovranità su territori tanto lontani, colonizzati da suoi sudditi. Sarebbe stato necessario istituire qualche forma di governo ma non certo un controllo diretto e capillare: il governo delle colonie, così come l'onere del loro finanziamento, doveva spettare agli organizzatori dell'insediamento, oppure agli stessi coloni. All'inizio, almeno, il governo coloniale sarebbe stato autonomo e quello imperiale una sovrastruttura, una copertura imposta ad unità semi-indipendenti di governo locale».

⁹ In merito, v. R. BERGER, *Federalism. The Founders' Design*, Londra, 1987, pp. 22 s., il quale osserva che «in fact, the relations of the colonies with one another were often unfriendly ... the colonies were also separated by different origins and traditions, and above all, by distance».

¹⁰ In merito, v. O. BERGAMINI, *Breve storia del federalismo americano*, Milano, 1996, p. 28, secondo il quale «le autorità inglesi avevano mercantilisticamente conce-

scambi commerciali posti in essere tra i vari mercanti. Le singole comunità crescono come organismi distinti, sviluppandosi in modo autonomo rispetto alle altre realtà politiche locali.

La predetta circostanza è particolarmente degna di nota, in quanto proprio la distanza dalla madrepatria e l'isolamento rispetto agli altri insediamenti sono alla base, da un lato, della perpetuazione del sentimento di appartenenza alla sfera imperiale e, dall'altro, del progressivo consolidamento del senso di identificazione dei singoli coloni con la propria realtà locale. Per quanto sia diffusa nei coloni americani la convinzione di vivere in un contesto sociale e politico nuovo, nei primi due secoli di vita degli insediamenti coloniali non si riscontra l'enucleazione di un senso di appartenenza delle diverse comunità ad una realtà unitaria. Lo sviluppo economico e sociale non porta in alcun modo al consolidamento di un legame, per così dire, 'intercoloniale'.

La situazione muta parzialmente solo nella seconda metà del XVIII secolo, poco prima della rottura definitiva con la Corona. Solo in questo frangente si può assistere ad una serie di iniziative orientate alla formalizzazione di un primo, seppur limitato, coordinamento tra le diverse realtà politiche del continente¹¹. La prima vera forma di coordinamento tra i diversi governi coloniali si realizza, tuttavia, solo in occasione del primo inasprimento dello scontro con il governo di Londra. È in questo contesto, infatti, che prendono vita alcune forme di concertazione tra le colonie. Anche in questi casi, però, le iniziative di cooperazione insistono su ambiti specifici e non portano alla creazione di organi rappresentativi dell'insieme degli insediamenti coloniali. In sostanza, i diversi soggetti politici non appaiono interessati ad istituzionalizzare delle forme di raccordo politico, intendendo piuttosto

pito le colonie come raggi di una ruota convergenti su Londra, entità separate che potevano comunicare solo attraverso la madrepatria».

¹¹ Il primo tentativo di coordinamento tra le diverse parti del continente è rappresentato dall'*Albany Plan of Union* del 1754, ideato da B. Franklin e T. Hutchinson, volto alla creazione di un'assemblea permanente delle singole colonie presieduta da un governatore reale. Analogamente ad altre iniziative, però, tale progetto è destinato a rimanere sulla carta.

sto tali sistemi unicamente come strumenti occasionali di protesta¹².

L'assenza di forme di concertazione e coordinamento istituzionale nello sviluppo sociale delle colonie, peraltro, non è l'unico aspetto significativo del periodo antecedente la dichiarazione di indipendenza. Come si è in precedenza accennato, il costituzionalismo americano delle origini è influenzato anche dalla particolare lettura contrattualista del legame politico diffusasi nel nuovo continente. Proprio tale concezione caratterizza la linea politica tenuta dalle comunità coloniali all'indomani della fine della guerra contro la Francia, conclusasi nel 1763, allorquando il governo di Londra tenta di rendere più stringente il controllo sui domini nel nuovo continente.

Negli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto, il Parlamento imperiale adotta una serie di misure, anche di natura fiscale, volte a risanare il bilancio del regno¹³. Il nuovo atteggiamento tenuto dalla madrepatria trova la ferma opposizione delle colonie. Nella visione delle comunità del nuovo continente, la determinazione di nuove imposizioni e restrizioni economiche operata da un organo in cui non sia direttamente rappresentato il corpo sociale destinatario di tali misure, si pone in contrasto con il principio fondamentale del *government by consent*¹⁴. La

¹² È il caso, ad esempio, dello *Stamp Act Congress*, costituito nel 1765 da nove colonie per giungere alla redazione di un documento comune di protesta contro la politica vessatoria della madrepatria. Sul punto v. G. ABBATTISTA, *La rivoluzione americana*, cit., p. 43; G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, in B. BAILYN - G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 257.

¹³ Tra le diverse misure adottate dal governo di Londra, si possono ricordare lo *Sugar Act* del 1764, con il quale s'impone un nuovo sistema di dazi in materia di commercio di zuccheri grezzi e raffinati; il *Currency Act* del 1764 sulla validità dell'emissione di cartamoneta coloniale; il *Quartering Act* del 1765, con il quale s'impone alle colonie di fornire vitto e alloggio alle truppe britanniche; lo *Stamp Act* del 1765, con il quale sono introdotti nuovi diritti di bollo su vari documenti, atti e carta stampata. Per un'analisi più approfondita delle singole misure, v. G. ABBATTISTA, *La rivoluzione americana*, cit., pp. 32 ss.; G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., pp. 253 s.

¹⁴ È il problema della rappresentanza diretta e virtuale. Sul punto, tra gli altri, v. C.H. MCLWAIN, *The American Revolution. A constitutional Interpretation* (1923), trad. it. *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, a cura di N. Matteucci,

protesta delle comunità coloniali non mira, tuttavia, almeno nella fase iniziale del confronto, a sancire l'indipendenza dalla madrepatria. La protezione militare garantita da Londra e le potenzialità di sviluppo commerciali offerte dal mercato imperiale inducono, infatti, i governi d'oltreoceano ad attenuare i toni dello scontro. Il contrasto, allora, si incentra non tanto sul vincolo di sudditanza tra le colonie e la Corona, ma sulla legittimazione del Parlamento londinese di deliberare anche su questioni relative ai domini del nuovo continente¹⁵.

Tale atteggiamento evidenzia la peculiarità del pensiero politico americano delle origini. In sostanza, la diffusione della teoria del contratto sociale non determina ancora l'abbandono definitivo degli schemi concettuali propri del feudalesimo¹⁶. Nella concezione delle comunità coloniali si può riscontrare un'anticipazione dell'assetto di poteri riprodotto successivamente nel *Commonwealth* britannico¹⁷, ove, prendendo a prestito la terminologia latina, accanto ad una 'sovranità eminente' propria della Corona, fondata sul vincolo di fedeltà dei singoli domini, si pone una 'sovranità utile' dei singoli possedimenti coloniali, consistente in una piena ed indipendente giurisdizione interna degli stessi. Conformemente ai parametri del contrattualismo, del resto, la stessa posizione della Corona trova la propria legittimazione esclusivamente nei limiti della delega conferita dal corpo sociale.

Bologna, 1965, pp. 129 ss.; M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «judicial federalism» degli Stati Uniti*, Napoli, 1996, pp. 75 ss.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 21; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 104; G. ABBATTISTA, *La rivoluzione americana*, cit., pp. 35 ss.; G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., pp. 266 ss.

¹⁵ Sul punto, v. C.H. McILWAIN, *The American Revolution. A constitutional Interpretation*, cit., pp. 6 ss.; M. COMBA, *Self Government*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 34.

¹⁶ Così si esprime anche J.G.A. Pocock, *La ricostruzione di un impero*, cit., p. 71. Per un'analisi più approfondita sui rapporti tra federalismo e contrattualismo nel costituzionalismo americano, si rinvia a A. LA PERGOLA, *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1966.

¹⁷ Per una più approfondita analisi del concetto, sia consentito rinviare a F. DE FRANCHIS, *Commonwealth*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. III, Torino, 1989, pp. 216 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Commonwealth (Britannico)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, Torino, 1959, pp. 673 ss.

In tale contesto, solo l'insanabile rottura di questo rapporto fiduciario induce gli insediamenti coloniali a scegliere la via dell'indipendenza e recidere ogni legame residuo con la madrepatria.

2.2. *L'idea del vincolo federale nella vita politica americana dalla Dichiarazione d'Indipendenza all'adozione della Costituzione*

Il particolare impianto teorico sotteso alla prima evoluzione della società americana trova una conferma anche nella fase storica che porta alla dichiarazione di indipendenza¹⁸.

A fronte del continuo rifiuto del governo di Londra di ritirare le misure adottate successivamente alla fine della guerra con la Francia, le diverse comunità coloniali decidono di riunirsi per coordinare le azioni di protesta contro la Corona. In un primo Congresso tenutosi a Philadelphia nel 1774, i delegati delle colonie manifestano ancora la loro riluttanza non solo a mettere in discussione la giurisdizione della madrepatria, ma anche ad istituire organismi permanenti di coordinamento intercoloniale. Sostanzialmente, il Congresso si risolve unicamente con l'adozione di nuove misure di boicottaggio commerciale della madrepatria¹⁹.

Solo con il secondo Congresso di Philadelphia, apertosi nel 1775, si assiste ad un cambiamento della linea politica coloniale. Anche in questa sede, però, le posizioni maggioritarie sono, almeno inizialmente, improntate alla cautela. Relativamente ai rapporti con la madrepatria, infatti, nelle prime dichiarazioni ufficiali persiste ancora l'idea di un vincolo di appartenenza delle singole colonie alla Corona e la convinzione del ricorso alle armi quale soluzione necessaria per porre fine agli abusi perpetrati dal Parlamento inglese²⁰. È davanti all'ennesima chiusura al dialogo

¹⁸ Cfr. H. ARENDT, *On Revolution* (1963), trad. it. M. Magrini *Sulla rivoluzione*, Milano, 1999, p. 43, ove si afferma che «il movimento che portò alla rivoluzione non fu rivoluzionario se non involontariamente».

¹⁹ Sul tema, v. G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., pp. 272 s.; C.A. BEARD - M.R. BEARD, *The Rise of American Civilization*, New York, 1933, pp. 228 ss.

²⁰ Ancora dopo l'inizio del conflitto bellico, nel mese di luglio del 1775, i delegati coloniali sottoscrivono una 'dichiarazione sulle cause e la necessità di prendere le

proveniente da Londra che i delegati abbandonano definitivamente gli atteggiamenti conciliatori e spingono per la completa indipendenza²¹.

Ritenuta un documento fondamentale del costituzionalismo moderno anche per la chiara enunciazione della tesi contrattualista propagandata nel vecchio continente²², la Dichiarazione di indipendenza del 1776 non sembra tuttavia segnare una netta cesura con lo spirito che fino ad allora aveva animato la vita politica delle comunità coloniali. Alla enunciazione del principio del contratto sociale, infatti, segue l'elencazione di una serie di abusi, perpetrati dalla Corona e dal Parlamento imperiale, che hanno fatto venir meno la legittimazione del vincolo di subordinazione alla madrepatria²³. Non si assiste, in sostanza, ad una presa di coscienza dell'autonomia ed indipendenza della propria comunità politica, ma alla denuncia della violazione unilaterale

armi', in cui affermano di non aver fatto ricorso alle armi «con l'ambizioso disegno di separarci dalla Gran Bretagna e di stabilire degli Stati indipendenti», ma di voler raggiungere una «riconciliazione su basi ragionevoli, e salvare così l'impero dalle calamità della guerra civile» (riportato in G. ABBATTISTA, *La rivoluzione*, cit., p. 65).

²¹ G. ABBATTISTA, *ult. op. cit.*, p. 71, il quale rileva le iniziali resistenze di diverse colonie in merito alla definitiva opzione per la soluzione independentista.

²² Il concetto è quanto mai chiaro nella parte in cui si premette alla dichiarazione di indipendenza la constatazione della verità assoluta che «tutti gli uomini sono stati creati uguali, che il Creatore ha fatto loro dono di determinati inalienabili Diritti, che tra questi sono la Vita, la Libertà ed il perseguimento della Felicità. Che per salvaguardare tali Diritti, gli uomini si sono dati dei governi che derivano la propria giusta autorità dal consenso dei governati; che ogni qualvolta una determinata forma di governo giunga a negare tali fini, sia diritto del Popolo il modificarla e l'abolirla, istituendo un nuovo governo che ponga le sue basi su questi principi» (il testo integrale della Dichiarazione di indipendenza è reperibile, tra l'altro, in P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, 1997, VII ed., pp. 253 ss.).

²³ Nella dichiarazione, infatti, si descrive il «paziente soffrire di queste Colonie», in quanto «la storia attuale del Re di Gran Bretagna è storia di reiterata violenza e di usurpazione, tutte aventi lo scopo diretto di imporre a questi Stati una tirannia assoluta». Il testo prosegue poi nell'individuazione particolareggiata delle diverse ingiustizie perpetrate dalla Corona. Solo davanti al rifiuto dei propri fratelli di costituire un «popolo grande e libero», le diverse colonie si dichiarano costrette ad arrendersi «alla necessità che impone la nostra separazione, e considerare anche loro, alla pari del resto dell'Umanità, nemici in guerra, amici in tempo di pace» (*loc. cit.*).

del patto di fedeltà stipulato con la Corona al momento della fondazione dei primi insediamenti abitativi. Ciò evidenzia come nella visione americana dell'epoca non sia ancora possibile rinvenire una chiara ed univoca percezione della sovranità come *absoluta potestas*, unica ed indivisibile.

Il distacco dalla madrepatria assume, peraltro, un particolare interesse anche sotto un diverso punto di vista. All'estinzione del vincolo di fedeltà con la Corona, infatti, non fa seguito la convinzione dell'opportunità di creare uno stabile legame politico intercoloniale. La circostanza trova conferma nelle parole utilizzate nella Dichiarazione, là ove si afferma che, disciolta ogni connessione politica con lo Stato della Gran Bretagna, le colonie hanno il diritto di essere «*Stati Liberi ed Indipendenti*» e, in tale qualità, hanno pieno potere di adottare «tutti quegli atti che gli *Stati Indipendenti* possono a buon diritto compiere»²⁴ (il corsivo è di chi scrive). Da un punto di vista istituzionale, la posizione assunta dalle singole comunità coloniali si concretizza nell'adozione di strumenti di coordinamento del tutto inadeguati. Fino all'adozione degli articoli confederativi, gli unici organismi intercoloniali sono l'esercito, sorto per far fronte agli attacchi britannici, ed il Congresso, il quale, pur agendo come organo deliberativo ed esecutivo, mantiene formalmente la natura di assemblea temporanea di delegati degli Stati. La situazione è ancor più significativa se si considera che, all'opposto, all'interno dei singoli insediamenti, si assiste al ripudio delle vecchie carte coloniali ed all'adozione di nuove costituzioni, che sanciscono solennemente il *pactum unionis* tra i diversi membri della collettività.

Anche in questo momento, pertanto, emerge uno dei connotati più rilevanti del primo costituzionalismo americano. Come

²⁴ Cfr. *loc. cit.* L'idea comune, che dal distacco dalla madrepatria non sorga un vincolo politico tra le comunità delle colonie, emerge anche dalla circostanza, riportata da R. BERGER, *Federalism*, cit., p. 25, secondo la quale il titolo originario della Dichiarazione di indipendenza reca un riferimento ai «representatives of the United States», sostituita pochi giorni dopo da una legge del Congresso che pone, invece, il riferimento ai «thirteen united States of America». Sull'inesistenza di una vera e propria società civile americana, unitariamente intesa, v. J.G.A. Pocock, *La ricostruzione di un impero*, cit., pp. 80 s.

accennato, l'evoluzione sociale e politica che caratterizza i primi due secoli di vita delle comunità del nuovo continente registra sostanzialmente un progressivo consolidamento del senso di appartenenza dei singoli membri del corpo sociale alla propria realtà politica locale; non vi è, invece, la percezione di una comunanza di destino politico con le altre comunità²⁵.

Tali caratteri salienti dello spirito costituzionale americano influiscono in modo determinante non solo sul dibattito politico dell'epoca, ma anche sulle singole soluzioni adottate. Da un primo punto di vista, la refrattarietà delle colonie a privarsi della propria giurisdizione in favore di un organismo lontano e, soprattutto, non rappresentativo delle diverse realtà locali rende particolarmente lenta e difficile la realizzazione di una primigenia forma di unione politica. Solo nel 1781 ha termine il processo di ratifica degli Articoli di Confederazione approvati dal Congresso nel 1777²⁶.

Da un secondo punto di vista, lo stesso assetto istituzionale delineato nei predetti Articoli viene fortemente influenzato dalle paure e convinzioni dei delegati delle nuove realtà statuali. Se, infatti, la peculiare concezione della sovranità non impedisce alle tredici colonie di spogliarsi di talune competenze in favore di un organo terzo, gli stessi Articoli ribadiscono che «ogni Stato conserva la propria sovranità²⁷, libertà ed indipendenza e tutti quei poteri, giurisdizioni e diritti» non espressamente trasferiti (Art.

²⁵ Sul punto, v. G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., p. 302, il quale osserva che «nel 1776 la maggioranza della gente riservava la sua fedeltà alla provincia particolare in cui viveva». Una conferma di siffatta tesi si può ritrovare nelle dichiarazioni rese dai padri fondatori al momento della Dichiarazione di indipendenza, su cui v. R. BERGER, *Federalism*, cit., pp. 24 s.

²⁶ Sul lungo processo che porta dalla Dichiarazione di indipendenza agli Articoli di Confederazione, v. A. AQUARONE, *Introduzione*, in A. AQUARONE - G. NEGRI - C. SCALBA, *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Pisa, 1961, pp. XIII ss.

²⁷ La circostanza della pacifica opinione della permanenza della sovranità ultima in capo alle singole realtà statuali sorte dalle colonie emerge anche dal Trattato di pace stipulato con il Regno Unito nel 1783, ove l'ex madrepatria riconosce che «the said United States, [that is to say] New Hampshire, Massachussets ... [are] sovereign and independent states» (riportato in R. BERGER, *ult. op. cit.*, p. 29).

II)²⁸. Pur definendosi per la prima volta «Stati Uniti d'America», i delegati precisano che, con l'atto in questione, gli Stati sorti dal distacco dall'impero britannico «entrano a far parte di una lega di amicizia reciproca», «in nome proprio e singolarmente» (Art. III). L'assenza della percezione di una comunione spirituale tra le diverse colonie emerge, d'altra parte, anche dalla definizione dell'unione come organo composto dagli «Stati Uniti adunati in Congresso» (Art. II)²⁹.

Sotto il diverso profilo dell'assetto di poteri, poi, le riserve delle comunità coloniali verso la costituzione di un nuovo vincolo di subordinazione ad un ente non rappresentativo di un legame di unione politico-sociale inducono le stesse a propendere per una forma debole di aggregazione. Da un lato, l'assemblea deliberativa continua a funzionare secondo il tradizionale schema confederale, caratterizzato da un voto per Stati, già adottato per il Congresso di Philadelphia; dall'altro, l'attuazione delle decisioni assunte a livello centrale è lasciata alla libera volontà di ogni singolo Stato, non essendo previsto un esecutivo in grado di operare in modo diretto anche all'interno delle giurisdizioni statali. Più in generale, al governo confederale sono delegate competenze limitate, quali la guerra e la politica estera, e, soprattutto, non sono attribuite risorse finanziarie proprie.

La debolezza endemica della struttura confederale, conseguente alla scarsità dei mezzi a disposizione e, soprattutto, alla refrattarietà degli Stati membri di prestare la propria collaborazione³⁰, induce le singole comunità a discutere sull'utilità di apportare alcune modifiche all'impianto istituzionale delineato. Anche in questo caso, tuttavia, manca una convinzione comune sull'opportunità di dare vita ad un'unione politica di tutto il

²⁸ Le citazioni degli Articoli di Confederazione seguono la versione tradotta e pubblicata in A. HAMILTON - J. MADISON - J. JAY, *Il federalista*, Bologna, 1997.

²⁹ La natura di organismo di rappresentanza diplomatica emerge anche dal dettato dell'art. IX, ove si prevede che nel periodo di vacanza del Congresso sia convocato un «Comitato degli Stati», composto da un delegato per ogni Stato.

³⁰ Al riguardo, tra gli altri, v. G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 119 ss.; G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., pp. 325 ss.

corpo sociale dei singoli Stati; gran parte dei rappresentanti politici dell'epoca guarda con sospetto a tale ipotesi, foriera di un'eccessiva limitazione delle prerogative statali, ritenendo necessaria unicamente l'adozione di alcune modifiche della struttura confederale, in grado di garantire una maggiore sicurezza interna dei commerci ed una più efficace tutela contro il pericolo di attacchi da potenze coloniali esterne³¹.

La diversità di posizioni si riflette sui progetti di riforma posti all'ordine del giorno della Convenzione di Philadelphia del 1787, alla quale prendono parte i delegati di tutti gli Stati, ad eccezione del Rhode Island. Il primo piano di revisione, noto come *Virginia Plan*, prevede per la creazione di uno Stato centrale forte ed autorevole³². Sostenuto dagli Stati più grandi e dai circoli finanziari ed imprenditoriali, il progetto, predisposto da J. Madison, prevede l'istituzione di un parlamento bicamerale formato da rappresentanti degli Stati eletti proporzionalmente alle rispettive popolazioni, passando così dalla rappresentanza per Stati a quella per popolazione. Il superamento definitivo della struttura confederativa è completato dalla previsione di un esecutivo centrale autonomo e, soprattutto, dall'attribuzione al governo federale di un potere di veto incondizionato sulle leggi dei singoli Stati membri.

³¹ In merito, v. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 28 ss. L'assunto trova conferma nella circostanza, per cui il processo di formazione della Costituzione del 1787 prende avvio proprio da un incontro tenutosi ad Annapolis nel 1786 tra i rappresentanti di alcune colonie. Il compito che viene affidato ai delegati dai rispettivi governi, infatti, riguarda unicamente l'esame delle misure necessarie per rimediare ai difetti, conseguenti al sistema di governo confederale, in tema di commercio. Il testo della relazione della Commissione dei delegati è reperibile in A. AQUARONE - G. NEGRI - C. SCALBA, *La formazione*, cit., pp. 102 ss.

³² Sul tema, in generale, v. A.C. McLAUGHLIN, *The Confederate and the Constitution 1783-1789*, New York, 1962, pp. 129 ss.; O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., p. 36 s. Per un'analisi più approfondita del *Virginia Plan*, v. W.H. RIKER, *The Development of America Federalism*, Boston, 1987, pp. 21 ss.; G.S. WOOD, *La costruzione della repubblica 1760-1820*, cit., pp. 331 ss.; G. ABBATTISTA, *La rivoluzione americana*, cit., pp. 112 ss.; F. McDONALD, *E Pluribus Unum. The Formation of the American Republic 1776-1790*, Boston, 1965, pp. 166 ss. Il testo del *Virginia Plan* è riportato in C.R. SMITH, *To form a more perfect Union. The Ratification of the Constitution and the Bill of Rights. 1787-1791*, Lanham, 1993, pp. 200 s.

A tale progetto viene contrapposto il più limitato *New Jersey Plan*. Caldeggiato dagli Stati minori, poco propensi a limitare le proprie competenze in favore di un governo distante dai bisogni concreti delle singole comunità, il piano presentato da W. Peterson ripropone essenzialmente l'impianto delineato dagli Articoli di Confederazione. Uniche novità sono la previsione del potere del governo centrale di regolamentare il commercio e la possibilità per lo stesso di dotarsi di risorse finanziarie proprie attraverso l'imposizione di tariffe doganali.

Il confronto aperto tra le due proposte si conclude con una serie di compromessi sul piano presentato da Madison. Un primo punto di accomodamento riguarda il sistema di rappresentanza politica. L'originaria soluzione della rappresentanza proporzionale alla popolazione, infatti, viene mitigata attraverso la previsione di un diverso sistema per le due camere del parlamento: mentre nella camera bassa prevale il principio proporzionale, nella camera alta si applica il tradizionale principio federale della rappresentanza paritetica degli Stati.

Un secondo accordo riguarda la figura dell'esecutivo³³. Riduci dall'ultimo periodo della dominazione britannica, caratterizzata dal ruolo preminente del sovrano, la maggior parte dei delegati ritiene estremamente pericoloso attribuire nuovamente un potere politico quasi assoluto ad un organo monocratico del tutto sottratto al controllo degli Stati. Dal confronto risulta,

³³ In via del tutto incidentale, sembra opportuno osservare come il dibattito in seno alla Convenzione abbia affrontato anche altri problemi di estrema rilevanza. In particolare, seppur marginale ai fini del presente lavoro, un ulteriore punto di adattamento concerne uno dei temi, sui quali, in seguito, si incentra la guerra civile della seconda metà del XIX secolo: la schiavitù. Lungi dal confrontarsi sulla opportunità di abolire l'istituto, il contrasto tra i delegati riguarda il conteggio degli schiavi per l'assegnazione dei seggi e della definizione del carico fiscale gravante su ogni stato. Da un lato, gli Stati del sud, con economia sostanzialmente agricola fortemente dipendente dal lavoro schiavile, chiedono che gli schiavi sientino solo ai fini dell'attribuzione dei seggi; dall'altro, i Paesi del nord, caratterizzati da un'economia basata sul commercio, insistono sulla richiesta di calcolare gli schiavi solo per l'individuazione del carico fiscale di ogni stato. Dopo un lungo dibattito viene raggiunto il cosiddetto 'compromesso dei tre quinti', secondo il quale gli schiavi sono contati sia a fini rappresentativi che di imposizione fiscale, nella misura dei tre quinti della loro effettiva consistenza.

quindi, confermata la soluzione di un esecutivo forte, ma temperato da un sistema di elezione, che garantisca un ruolo attivo degli Stati. In particolare, la scelta del Presidente viene affidata alla votazione di collegi elettorali statali formati secondo i criteri fissati dai singoli Stati.

Il testo costituzionale redatto alla fine del lungo dibattito in seno alla Convenzione è dunque frutto di un compromesso profondo tra le diverse anime della Confederazione. Si può infatti osservare un netto superamento delle dinamiche confederali, non solo nel più ampio spettro di competenze attribuite al governo centrale, ma anche nella diversa composizione degli organi federali e nel loro funzionamento. In ogni caso, la novità di maggior rilievo è rappresentata dalla possibilità riconosciuta al governo nazionale di agire direttamente sulla collettività e non solo sui governi statali.

Siffatto mutamento di stato trova la propria sintesi nella diversa terminologia utilizzata dal costituente all'inizio del testo. A differenza degli articoli confederativi, ove si elencano tutte le nuove entità statuali che si confederano sotto la denominazione di Stati Uniti d'America, nel testo adottato a Philadelphia non vi è più la menzione dei singoli Stati, ma quella del «popolo degli Stati Uniti» chiamato a dar vita ad una «Unione»³⁴. Il richiamo all'elemento popolare, tuttavia, non rappresenta solo la sintesi del nuovo impianto; esso costituisce in realtà la chiave di volta del sistema. Ed invero, proprio attraverso il radicamento diretto sulla base sociale, che rappresenta la fonte di legittimazione dell'esistenza stessa della struttura federale, si pongono le premesse per l'affrancamento di quest'ultima dalla sua totale dipendenza dagli Stati.

Un'analisi attenta del dettato costituzionale, peraltro, induce a misurare il giudizio complessivo sulla presunta rivoluzione apportata rispetto all'originario impianto confederale, in quanto

³⁴ Preambolo alla Costituzione degli Stati Uniti d'America. Le citazioni fanno riferimento alla traduzione in italiano riportata in E. PALICI DI SUNI PRAT - F. CASSELLA - M. COMBA, *Le Costituzioni di Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2001, pp. 815 ss.

nello stesso passo in cui si richiama l'elemento popolare, si rinviene la precisazione che la Costituzione proposta intende "perfezionare" l'unione esistente. Non si tratta, quindi, di creare qualcosa di nuovo, diverso per natura e fini dall'organizzazione plasmata dagli articoli confederativi. La circostanza, del resto, trova conferma non solo nella decisione di dotare l'Unione di alcuni poteri specifici, riservando agli Stati ogni competenza residua, ma anche negli strumenti di garanzia e controllo riconosciuti ai singoli membri della federazione. Come accennato, grazie alla particolare composizione della camera alta, questi ultimi concorrono direttamente alla vita politica centrale, sia partecipando alla funzione legislativa sia controllando ed influenzando l'operato del potere esecutivo.

Dall'esame complessivo sin qui condotto, sembra allora potersi affermare che il nuovo sistema sia frutto non tanto della precisa consapevolezza del corpo sociale americano circa l'opportunità di dar vita ad un'unione politica sulla base di un preesistente legame sociale, quanto della percezione della necessità di rinforzare la struttura esistente senza ledere la sfera di competenze delle singole comunità statuali. In altri termini, pur riconoscendo i pericoli per la sicurezza interna ed esterna derivanti dalla debolezza degli organi confederali, gli Stati si mostrano restii a limitare le proprie prerogative. Tale conclusione emerge in modo evidente nelle dichiarazioni rese dai delegati in seno alla Convenzione e, successivamente, nella fase di ratifica del testo costituzionale. In numerose occasioni, infatti, i diversi rappresentanti politici affermano recisamente la natura sovrana delle rispettive organizzazioni statuali, esprimendo le proprie riserve per un indebito consolidamento del governo centrale³⁵.

³⁵ Tra le molteplici dichiarazioni, si possono esemplificativamente riportare quelle (citare in R. BERGER, *Federalism*, cit., p. 52 s.) di alcuni 'federalisti', i quali avversano risolutamente l'ipotesi di un consolidamento delle tredici colonie in una struttura unitaria sovrana. Così, Davie, delegato alla Convenzione, sostiene che se la Costituzione comportasse una consolidazione, ciò desterebbe «an insuperable objection»; Mason, per parte sua, osserva che «the United States will have a qualified sovereignty only. The individual States will retain a part of the Sovereignty» (si noti, in via inci-

In termini sostanziali, l'Unione nasce «senza un consenso unanime e chiaro sul grado di centralizzazione politica»³⁶ che dovrebbe caratterizzarla. Gli stessi sostenitori della soluzione federale non giungono ad una chiara definizione degli ambiti di competenza dei diversi livelli di governo, né enucleano in modo definitivo la natura ultima del sistema politico, al quale viene dato principio. A testimonianza di tale ambiguità, si può menzionare il *Federalist*, là dove afferma espressamente che «la costituzione proposta non è né una costituzione nazionale in senso stretto, né una federale, ma una combinazione di entrambe»³⁷.

Sembra quindi che tra i padri fondatori non vi sia ancora piena consapevolezza delle potenzialità connesse alle novità introdotte con il testo costituzionale del 1787. Si può invero ritenere che, con la Costituzione stilata a Philadelphia, si sia inteso porre rimedio materiale alle deficienze strutturali palesate dall'impianto confederale. Da un punto di vista strettamente teorico, i costituenti non paiono discostarsi dai principi cardine del costituzionalismo americano delle origini. I dubbi e le paure dei delegati, infatti, non riguardano tanto la possibilità di una compresenza di due strutture, entrambe ritenute 'sovrane' nel proprio ordine³⁸, quanto il rischio che il potere centrale possa anni-

dentale, l'uso significativo dell'iniziale maiuscola per indicare la sovranità degli stati membri, come indice della sua natura superiore rispetto alla potestà che viene riconosciuta alla federazione). Più in generale, sul dibattito politico occorso in seno alle Convenzioni dei singoli Stati chiamate a ratificare la Costituzione, v. C.R. SMITH, *To form a more perfect Union*, cit., pp. 33 ss.; W. DELLINGER, *Prima del «Federalist»: La Convenzione Costituzionale del 1787*, in AA.VV., *Il Federalista: 200 anni dopo*, Bologna, 1988, pp. 119 ss.; D. WOOTTON (cur.), *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*, Indianapolis, 2003, pp. 1 ss.

³⁶ Cfr. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., p. 48.

³⁷ Il passo prosegue sostenendo che «nelle sue basi essa è federale, e non nazionale; nelle fonti da cui derivano i poteri ordinari del governo è in parte federale e in parte nazionale; nella dinamica di questi poteri è nazionale e non federale; ancora nella loro estensione è federale e non nazionale e, infine, nel metodo di introdurre emendamenti da parte dell'autorità non è né pienamente federale né pienamente nazionale» (Il Federalista n. 39 in A. HAMILTON - J. MADISON - J. JAY, *Il federalista*, cit., p. 377).

³⁸ La complessità e l'originalità dell'esperienza statunitense emergono con chiarezza dalla descrizione compiuta nella prima metà dell'ottocento da Tocqueville, il quale osserva come «l'Unione è una nazione ideale che esiste, per così dire, solo negli

chilire le prerogative duramente conquistate dai governi locali, così come accaduto nell'ultimo periodo di dominazione coloniale. In sostanza, pur con le dovute cautele, si può sostenere che, con la soluzione federale, i padri fondatori abbiano inteso riprodurre, sotto diversa forma, quel *commonwealth* di nazioni³⁹ che si era originariamente tentato di istituire tra le colonie e la Corona britannica, sostituendo alla figura del sovrano quella del governo federale.

2.3. *L'applicazione del principio federale nel primo secolo di vita dell'Unione tra pericoli di deriva unitaria e tendenze centrifughe*

L'ambiguità delle convinzioni palesate nel dibattito costituente caratterizza altresì la fase di prima attuazione della costituzione federale. Tra il 1787 ed il 1820, si può osservare, all'interno del sistema americano, la compresenza di correnti centripete ed orientamenti tipicamente confederali; ad istanze tese ad un sempre maggiore rafforzamento degli organi centrali si contrappongono dichiarazioni sulla natura limitata del governo

spiriti ... La sovranità dell'Unione è talmente intrecciata con quella degli stati, che è impossibile a prima vista scoprirne i limiti ... La sovranità dell'Unione è un'entità astratta che si riallaccia solo a un piccolo numero di oggetti esterni. La sovranità degli stati è immediatamente sentita; la si comprende senza fatica; la si vede agire ogni istante. L'una è nuova, l'altra è nata col popolo stesso. La sovranità dell'Unione è l'opera dell'arte, la sovranità degli stati è naturale, esiste per se stessa, senza sforzi, come l'autorità del padre di famiglia» (A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (ed. critica pubblicata in *Ouvres complètes*, Parigi, 1951) trad. it *La democrazia in America* a cura di G. Candeloro, Milano, 1999, pp. 161 ss.).

³⁹ Così si esprime anche J. BRYCE, *The American Commonwealth*, New York, 1898, vol. 1, pp. 15 ss., il quale definisce gli Stati Uniti come un «Commonwealth of commonwealth», ovvero un *tertium genus* rispetto alla figura della lega di Stati ed alla categoria della nazione, intesa come Stato unitario caratterizzato da un decentramento interno. Sembra comunque opportuno, in questa sede, rilevare come il sistema americano presenti sin dall'inizio profonde differenze con il *Commonwealth* britannico, a partire dal principio di legittimazione del potere centrale. Diversamente da quanto accade per il Regno Unito, infatti, negli Stati Uniti il principio del *gouvernement by consent* comporta che anche la struttura di governo centrale possa fondare la propria legittimazione solo su un mandato ricevuto direttamente dalla base sociale.

nazionale. L'effetto che ne deriva è un alterno susseguirsi di provvedimenti rappresentativi di una forte politica unionista e di contromisure volte a riaffermare il ruolo primario dei singoli ordinamenti statuali.

In questo contesto, nei primi anni di vigenza della carta costituzionale, è significativa la creazione, promossa da Hamilton⁴⁰, della Banca degli Stati Uniti, ente finanziario nazionale destinato a sostituirsi alle diverse banche centrali statali ed a costituire in tal modo un efficace strumento di controllo sui governi locali da parte del governo federale.

In assenza di un'espressa previsione costituzionale in merito, per supportare la legittimità della misura in questione, Hamilton ricorre ad un'interpretazione estensiva del dettato dell'art. I, *Section* 8, Cost., che riconosce al Congresso il potere di adottare tutte le leggi necessarie ed adatte per l'esercizio dei poteri ad esso attribuiti. Assodata la competenza federale in tema di emissione di moneta e imposizione fiscale, l'autore del *Federalist* sostiene che la creazione di una banca nazionale costituisca una misura strumentale all'esercizio dei poteri centrali, elaborando così una prima formulazione della teoria dei poteri impliciti, che tanta parte avrà nel successivo consolidamento del governo federale.

L'istituzione di un simile organo incontra la netta reazione, tra gli altri, di Jefferson e Madison, secondo i quali la banca centrale non costituisce una misura necessaria per l'esercizio delle competenze riconosciute al governo federale dalla Costituzione.

⁴⁰ Autore di molta parte del *Federalist*, Hamilton propugna sin dall'inizio una lettura 'centralista' della Costituzione federale. La sua visione, tuttavia, è fortemente connessa agli interessi dei ceti imprenditoriali e finanziari; nella sua prospettiva, infatti, solo un governo centrale forte costituisce idonea garanzia per il pieno sviluppo economico del paese. Divenuto ministro del Tesoro nel primo governo di Washington, egli tenta di forzare a favore del governo nazionale l'assetto delineato dalla costituzione, promuovendo non solo la creazione della banca centrale federale, ma anche l'assunzione da parte del governo di Washington di tutto il debito pubblico prodotto dalla rivoluzione, incluso quello delle ex colonie. Per un'analisi più approfondita dell'argomento, v. O. BERGAMINI, *Storia degli Stati Uniti*, cit., pp. 42 ss.; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 167 ss.

La resistenza, diffusa nella società americana, contro il pericolo di un eccessivo spostamento verso il centro del bilanciamento sanzionato nella carta costituzionale, non si limita tuttavia alla semplice opposizione alle misure adottate dal governo federale. Nello stesso periodo in cui è istituita la banca centrale, infatti, la Costituzione viene integrata da dieci emendamenti, contenenti il *Bill of Rights*.

Respinta in seno alla Convenzione di Philadelphia l'originaria richiesta di alcuni delegati di inserire una dichiarazione sui diritti fondamentali all'interno della carta costituzionale⁴¹, l'accordo sull'approvazione dei primi dieci emendamenti serve a superare le riserve degli ultimi Stati impegnati nella ratifica della Costituzione e le obiezioni alla politica economica fortemente centralista del primo governo federale⁴¹. La funzione di freno contro eventuali eccessi da parte del governo centrale⁴³, confermata anche dalla formulazione letterale di alcune disposizioni⁴⁴, emerge in modo chiaro dal dettato del X emendamento, ove si dispone espressamente che i poteri non delegati dalla costituzione agli organi federali sono riservati agli Stati ovvero al popolo⁴⁵. All'enucleazione della teoria dei poteri impliciti, pertanto, si affianca, nello stesso periodo, la codificazione espressa della clausola residuale a favore dei governi locali.

⁴¹ Sul punto, v. anche il *Federalist* n. 84, ove, dopo aver esposto le argomentazioni a favore dell'inserimento di una carta dei diritti all'interno della Costituzione, l'autore (il saggio viene attribuito proprio alla penna di Hamilton) illustra le ragioni che hanno indotto a non prevedere alcuna disposizione specifica sul punto. In generale, si osserva come una carta dei diritti non solo non dia maggiori garanzie ai cittadini, ma potrebbe rivelarsi pericolosa per il sistema.

⁴² In merito, v. C.R. SMITH, *To form a more perfect Union*, cit., pp. 127 ss.

⁴³ Sul punto, v. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 69 e O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., p. 68, ove si osserva come, nel primo secolo di vita della federazione, i funzionari ed i giudici abbiano ritenuto il *Bill of Rights* applicabile solo al livello federale.

⁴⁴ Il testo dell'emendamento in questione recita espressamente che «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people».

⁴⁵ Il I emendamento, infatti, non sancisce in termini generali l'inviolabilità della libertà di culto, di parola e di riunione, ma si rivolge espressamente al Congresso, limitando così, almeno testualmente, il proprio ambito operativo al solo livello federale.

Il confronto tra spinte centripete e tendenze centrifughe si riaccende alla fine del secolo in relazione ad altre tematiche. Sullo sfondo di uno scontro tra 'federalisti' ed 'antifederalisti'⁴⁶ sulla politica estera dell'Unione, il Congresso approva una serie di provvedimenti legislativi noti come *Alien and Sedition Acts*. Obiettivo di tali norme è il rafforzamento dei poteri del governo centrale in tema di concessione della cittadinanza e di limitazione e controllo dell'immigrazione, sia in tempo di pace sia in guerra⁴⁷.

L'approvazione di queste misure suscita la ferma opposizione dei sostenitori di un governo federale debole, nel frattempo riunitisi nel neonato partito repubblicano⁴⁸, secondo i quali le norme in questione violerebbero non solo la libertà personale garantita dal *Bill of Rights*, ma anche diverse disposizioni delle Costituzioni statali. La protesta si concretizza in una serie di risoluzioni adottate dalle assemblee legislative di alcuni Stati. Tra queste, in particolare, le risoluzioni dei Congressi del Kentucky e della Virginia, rispettivamente ispirate da Jefferson e Madison. Tali dichiarazioni, meglio note come *Kentucky* e *Virginia*

⁴⁶ Mutuati dalla terminologia tradizionalmente adottata dagli studiosi della storia costituzionale americana, con questi termini, di per sé non univoci, s'intende definire rispettivamente la corrente sostenitrice di un governo federale forte, guidata da personalità come Hamilton, e quella più favorevole ad un governo centrale limitato, poi confluita nel partito repubblicano, legata alle figure di Jefferson e, successivamente, Madison.

⁴⁷ In particolare, le leggi in questione prevedono il passaggio da 5 a 14 anni di residenza nel paese per l'ottenimento della cittadinanza. Sotto diverso profilo, il Congresso dispone la registrazione obbligatoria di tutti gli immigrati, assegnando al governo federale un potere di controllo. Correlato al potere di sorveglianza si pone il potere di espulsione di ogni straniero ritenuto pericoloso per la pace del Paese. Per una descrizione più analitica dei provvedimenti legislativi in questione, v. F.N. THORPE, *The Constitutional History of the United States*, Chicago, 1901, p. 343; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 176.

⁴⁸ In via del tutto incidentale, sembra opportuno precisare che l'attuale partito repubblicano nasce dalla fazione federalista, mentre gli originari repubblicani sono confluiti nell'odierno partito democratico. Sull'evoluzione del sistema dei partiti negli Stati Uniti, tra gli altri v. M.A. KRASNER - S.G. CHABERSKI, *American Government. Structure and Process*, cit., pp. 290 ss.; S. VOLTERRA, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963; G. NEGRI, *Il sistema politico degli Stati Uniti. Le istituzioni costituzionali*, Pisa, 1969, pp. 313 ss.

Resolutions del 1797⁴⁹, affermano con forza come la Costituzione federale sia un *compact* le cui parti sono i singoli Stati; di conseguenza, i poteri del governo centrale devono essere limitati a quelli espressamente stabiliti dal testo costituzionale. Poste tali premesse, in entrambe le risoluzioni si sostiene che, in caso di esercizio da parte del governo federale di poteri ad esso non conferiti, gli Stati hanno il compito di interporvi per porre termine al danno derivante da tale violazione. Più in generale, si riconosce che il tentativo degli organi federali di estendere i propri poteri nasconde la volontà di consolidare il sistema, erodendo la sovranità degli Stati a favore di quella della federazione.

I medesimi concetti sono successivamente riaffermati in una seconda risoluzione adottata nel 1799 dal Congresso del Kentucky. In tale documento si dichiara espressamente la sovranità ed indipendenza degli Stati che hanno dato vita alla federazione. La dichiarazione, peraltro, va oltre le precedenti statuizioni, ribadendo il diritto degli Stati di rendere nulli gli atti federali adottati al di fuori delle competenze espressamente attribuite.

Le risoluzioni ora menzionate sono estremamente importanti, in quanto evidenziano la chiara volontà degli Stati di difendere in punto di principio il diritto alla primazia interna conquistata con il distacco dalla Corona britannica. Per avvalorare la propria posizione da un punto di vista teorico s'insiste sulla natura specifica del *compact* che ha dato luogo alla federazione. Più in particolare, individuando nella Costituzione federale il frutto di un libero patto tra Stati sovrani, si afferma la tesi che con la creazione dell'Unione questi ultimi non abbiano perso le proprie prerogative sovrane. Sulla base di tale ricostruzione, spettano ai membri della federazione una serie di diritti, denominati *States' Rights*, quali il diritto di annullare gli atti della federazione, che eccedano le competenze espressamente attribuite dalla costituzione. Laddove non ricorrano gli estremi per l'annullamento, gli Stati federati hanno comunque il diritto di interporvi nell'applicazione.

⁴⁹ Per un'analisi più approfondita dell'argomento, tra gli altri, v. F.N. THORPE, *ult. op. cit.*, pp. 345 ss.; G.T. CURTIS, *Constitutional History of United States*, New York, 1896, vol. II, pp. 2 ss.

cazione delle misure federali illegittime, in modo da prevenire eventuali effetti lesivi delle proprie sfere di competenza. Il dato assume particolare interesse, in quanto proprio richiamando la natura sovrana degli Stati membri ed il carattere pattizio della Costituzione, successivamente J. Calhoun inserirà nella categoria degli *States' Rights* il diritto di secessione. Rinviando al proseguo per un'analisi più approfondita delle tesi sostenute dal politico americano del XIX secolo, preme rilevare come in questa fase una simile ipotesi non venga ancora presa in considerazione.

Ciò che più interessa rilevare è la circostanza per cui la difesa dell'autonomia ed indipendenza degli Stati rivendicate dai repubblicani non si pone, in linea di principio, in contrasto con un consolidamento del livello di governo centrale.

A conferma dell'assunto, si possono menzionare una serie di eventi successivi, dai quali emerge come gli stessi repubblicani, fautori delle *Kentucky e Virginia Resolutions*, non si siano opposti ad alcuni provvedimenti del governo federale eccedenti le competenze espressamente attribuite alla federazione, accondiscendendo in tal modo ad un implicito rafforzamento del potere centrale.

Terminata la prima fase storica dell'Unione, caratterizzata da governi 'federalisti', all'inizio del 1800 il partito repubblicano s'impone sia nelle elezioni politiche sia in quelle presidenziali; anche a causa della profonda crisi della fazione federalista, i repubblicani riescono ad eleggere alla presidenza federale Jefferson, strenuo difensore dell'idea di un governo nazionale limitato. Contrariamente alle aspettative, però, durante il suo mandato, quest'ultimo non ridimensiona in modo sostanziale le competenze del governo federale: se da un lato revoca gli *Alien and Sedition Acts*, dall'altro non annulla il mandato della Banca centrale e, più in generale, adotta una serie di provvedimenti atti a consolidare il ruolo del governo federale, ponendosi a volte oltre i limiti espressamente previsti dal dettato costituzionale⁵⁰.

⁵⁰ Per un'analisi più completa della complessa posizione di Jefferson, v. D.N. MAYER, *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, Charlottesville, 1994.

Al riguardo, tra gli atti più significativi si può annoverare l'acquisto della Louisiana⁵¹. Alla fine di una trattativa segreta, nel 1803 il governo conclude con la Francia un trattato di cessione dei territori ad ovest del Mississippi. Pur nella consapevolezza dell'assenza di previsioni costituzionali sulla competenza federale in tema di acquisizione od incorporazione di nuovi territori e nazioni, ritenendo tale atto necessario per il bene del Paese, Jefferson chiede ed ottiene dal Congresso la ratifica del trattato concluso. In tal modo, tuttavia, il Presidente disattende nei fatti le tesi precedentemente propagandate⁵². In primo luogo, infatti, egli ricorre alla clausola del benessere della nazione per legittimare un provvedimento privo di un'espressa copertura costituzionale, rinnegando così il principio della stretta interpretazione della carta fondamentale. In secondo luogo, sottopone i territori acquistati al controllo diretto del governo centrale, aumentando di fatto il potere a discapito del livello locale.

In tale contesto, è interessante notare come l'annessione del nuovo territorio, pur perseguendo nei fatti l'idea di un governo nazionale forte, provochi la ferma critica dei federalisti⁵³. In particolare, sono questi ultimi ad avallare nelle proprie dichiarazioni una lettura, per così dire, confederale del testo costituzionale, privilegiando una interpretazione letterale dello stesso ed invocando, più in generale, una piena tutela degli interessi degli Stati dell'Unione⁵⁴.

⁵¹ Per una disamina più esauriente del tema, v. F.N. THORPE, *ult. op. cit.*, pp. 348 ss.; B. BAILYN - G.S. WOOD, *Le origini*, cit., pp. 371 ss.

⁵² Sul punto, v. F.N. THORPE, *The Constitutional History*, cit., p. 352, il quale osserva come in un primo momento Jefferson avesse inteso procedere all'adozione di un emendamento costituzionale che legittimasse l'operazione; la ristrettezza dei tempi, però, costrinse il presidente ad abbandonare alla propria idea.

⁵³ Solo Hamilton e Adams non aderirono alla protesta dei federalisti, ritenendo che l'unità e gli interessi degli Stati Uniti legittimassero l'acquisto della Louisiana anche sul piano costituzionale.

⁵⁴ Al riguardo, è esemplificativa la dichiarazione resa da Pickering, il quale, paragonando la federazione ad una società commerciale, sostiene che «the consent of each member would be necessary to admit a new partner into the company» (citato in F.N. THORPE, *ult. op. cit.*, p. 353).

Lo scontro torna ad accendersi con toni ancor più aspri dopo alcuni anni. Dal 1807 al 1814, si assiste ad una nuova serie di decisioni del governo federale, ancora guidato dai repubblicani, fortemente pregiudizievoli per gli interessi commerciali di alcuni Stati del nord del Paese, per lo più governati dai federalisti. Il primo di tali atti è rappresentato dall'embargo totale dichiarato dagli Stati Uniti nel 1807. Le conseguenze economiche del blocco di tutte le importazioni ed esportazioni scatenano, in particolare, una forte opposizione degli Stati della Nuova Inghilterra, i quali, richiamando le argomentazioni delle *Kentucky e Virginia Resolutions*, chiedono la revoca del provvedimento.

Lo scontro si radicalizza nel 1812, in seguito alla dichiarazione di guerra contro il Regno Unito. Intrapreso soprattutto per rinforzare la produzione ed il commercio interno e per difendere gli interessi espansionistici di alcuni gruppi sociali, il conflitto bellico determina una nuova crisi degli Stati con un'economia basata sugli scambi commerciali.

La contestazione posta in atto dagli Stati danneggiati da tale politica assume un particolare rilievo, in quanto, a differenza degli scontri degli anni precedenti, non si traduce unicamente in esplicite dichiarazioni di dissenso, ma dà vita anche ad atti di aperta disobbedienza nei confronti dei comandi federali. In alcuni casi, i governi locali si rifiutano di mettere a disposizione del governo nazionale le milizie statali; in altri, si oppongono al passaggio delle truppe federali sui propri territori. Ora, l'importanza dell'episodio in questione è evidente laddove si consideri che, nonostante le idee propugunate all'indomani dell'approvazione della Costituzione federale, gli stessi federalisti non solo invocano la tutela degli interessi statali, ma ripropongono sostanzialmente il medesimo stato dei rapporti, intercorrenti tra gli Stati ed il governo centrale, in atto nel periodo di vigenza degli articoli confederativi.

La crisi legata alla guerra contro la Gran Bretagna, peraltro, è ancor più importante per un secondo avvenimento. La protesta contro il conflitto bellico si concretizza anche in una Convenzione, riunitasi ad Hartford nel 1814, tra gli Stati della Nuova In-

ghilterra. L'assemblea non si limita a riaffermare i principi già proclamati negli scontri precedenti, ma muove da essi per trarne le conseguenze ultime. Per la prima volta, invero, viene sostenuta l'ipotesi della secessione come rimedio estremo contro una politica federale nociva degli interessi dei singoli Stati⁵⁵. Ancora una volta, dunque, nonostante il formale sostegno a favore delle tesi centralistiche, anche nei federalisti emerge la concezione dell'organizzazione federale dell'Unione come un sistema complesso in cui il governo centrale, per quanto forte, non può in alcun modo ridimensionare la sfera sovrana degli Stati membri.

Il dato è importante, in quanto, dopo quasi mezzo secolo dall'indipendenza delle colonie, si possono sostanzialmente riscontrare gli stessi caratteri fondamentali del costituzionalismo americano delle origini. Anche a causa dell'impostazione pragmatica del corpo sociale statunitense, l'interesse principale di tutti gli attori politici non si rivolge ai problemi teorici legati alla coesistenza di due livelli di governo asseritamente dotati di una propria sovranità, ma all'ideazione di soluzioni in grado di garantire la sicurezza interna ed esterna delle diverse comunità federate, nel pieno rispetto della loro originaria autonomia ed indipendenza. In questo senso, allora, ogni atto, che rischi di portare ad un consolidamento dell'Unione a discapito delle singole entità statuali, determina una netta resistenza della parte politica all'opposizione, indipendentemente dall'eventuale manifestazione dell'opportunità di un governo centrale forte.

Un graduale cambiamento nello spirito del costituzionalismo americano si verifica solo dopo gli anni venti del XIX secolo, allorquando l'operare congiunto di una serie di fattori economico-sociali pone le basi per la prima enucleazione di un sentimento nazionale.

Una prima causa di tale evoluzione può scorgersi nello sviluppo degli strumenti di comunicazione tra le singole realtà locali⁵⁶. L'invenzione del telegrafo, da un lato, e la rivoluzione dei

⁵⁵ Al riguardo, v. F.N. THORPE, *ult. op. cit.*, p. 357; G.T. CURTIS, *Constitutional History*, cit., pp. 9 ss.

⁵⁶ Sul punto, v. O. BERGAMINI, *Storia*, cit., pp. 52 s.

trasporti prodotta dalla realizzazione della prima rete ferroviaria, dall'altro, contribuiscono ad accrescere ed accelerare le forme di collegamento tra le diverse comunità del Paese. La circostanza determina una nuova presa di coscienza dei legami sociali sottesi all'unione federale.

Alla diversa percezione dei rapporti sociali, tuttavia, si accompagna una ulteriore circostanza, decisiva nella genesi del conflitto secessionista. Lo sviluppo economico generato dall'evoluzione tecnologica del sistema di comunicazioni crea una profonda divisione all'interno dell'Unione. Da un lato, si pongono gli Stati del nord, caratterizzati da un'economia basata in modo crescente sulla produzione industriale e sugli scambi commerciali; dall'altro, vi sono gli Stati dell'area meridionale della federazione, contraddistinti da un'economia sostanzialmente agricola. Tale spaccatura ha importanti ripercussioni a livello politico, in quanto gli esponenti delle classi imprenditoriali del nord spingono per la realizzazione di un governo federale forte, in grado di portare avanti una politica di tutela del mercato interno e di espansione di quello esterno, mentre i produttori agricoli del sud, contrari all'imposizione di dazi volti a valorizzare il mercato interno a discapito delle esportazioni di prodotti quali il cotone, chiedono un governo centrale limitato che non intervenga sul mercato e non restringa indebitamente l'autonomia dei singoli corpi statali.

Un ulteriore fattore contribuisce a rendere ancor più profonda la divisione del Paese: l'espansione verso ovest dell'Unione. L'aumento del numero degli Stati conseguente all'acquisizione di nuovi territori, infatti, estende territorialmente il contrasto tra Stati favorevoli ad una federazione forte e Stati gelosi della propria originaria indipendenza. Al riguardo, bisogna comunque rilevare come, in generale, gli Stati dell'ovest assumano un atteggiamento più vicino alle posizioni del nord industriale⁵⁷. La circostanza si spiega non solo per il tipo di economia che si diffonde nei territori in questione, ma anche per la diversa concezione del

⁵⁷ In merito, v. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 77 s.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 79.

rapporto centro-periferia propria delle nuove comunità statali. A differenza di quanto accaduto per le colonie che avevano dato origine all'Unione, le comunità dei nuovi Stati non hanno vissuto un'esistenza autonoma ed indipendente, né hanno sperimentato un'esperienza di autogoverno. Come si è accennato in merito all'acquisto della Louisiana, sin dall'origine tali popolazioni hanno conosciuto un governo diretto del potere federale. Ciò ha determinato nelle nuove organizzazioni statali una comprensione meno chiara della propria 'originarietà' e, di rimando, una più forte percezione del legame sociale e politico con l'Unione.

I fattori ora esposti hanno sicuramente contribuito al consolidamento della federazione ed alla visione della stessa come frutto non solo di un accordo politico, ma anche di una comunione sociale. L'elemento decisivo per l'evoluzione del costituzionalismo americano sembra, tuttavia, essere un altro. Un'analisi del dibattito politico del tempo, infatti, consente di osservare un cambiamento degli stessi parametri di lettura della realtà istituzionale.

L'originaria interpretazione della federazione come un *commonwealth* di nazioni indipendenti cede gradualmente il passo a due prospettazioni, tra loro opposte, più radicali. Da un lato vi è chi, ritenendo che la Costituzione elaborata in seno alla Convenzione di Philadelphia non abbia apportato sostanziali modifiche alla struttura dell'Unione, scorge nella federazione un mero patto tra Stati sovrani⁵⁸. Dall'altro vi è chi, insistendo sulla legittimazione popolare diretta dell'architettura federale, sostiene che con la Costituzione del 1787, le singole comunità si sarebbero definitivamente unite dando vita ad una nazione americana ed attribuendo alla federazione la sovranità ultima⁵⁹.

A differenza di quanto accaduto nei primi anni di vita della federazione, allorquando, anche grazie ad una maggiore omoge-

⁵⁸ Oltre alla posizione assunta da J. Calhoun, su cui v. *infra*, si può in questa sede menzionare, senza alcuna pretesa di esaustività, G. TUCKER, *View of the Constitution of the United States: with selected writings*, Indianapolis, 1999, e J. TAYLOR, *New views of the Constitution of the United States*, Washington, 2000.

⁵⁹ Su tale posizione, oltre J. Story (su cui v. *infra*), si attestano, tra gli altri, D. WEBSTER, *Speeches and Forensic Arguments*, Boston, 1835 e N. DANE, *Concise View of a General Abridgment and Digest of American Law*, Boston, 1829.

neità sociale, l'attenzione era stata rivolta agli aspetti materiali del delicato equilibrio istituzionale, nella fase attuale si fa strada l'esigenza di affrontare i nodi teorici dell'originale soluzione federale. In tale contesto, anche per la graduale diffusione nel nuovo continente della concezione della sovranità come *assoluta potestas*, unica ed indivisibile, che caratterizza le formazioni statali, il confronto si sposta sul problema della allocazione della sovranità medesima. È in questo mutato contesto che, a causa anche della divisione economico-sociale del Paese, nei sostenitori della tesi contrattualista matura l'idea di un diritto alla secessione e, per contro, nei sostenitori della lettura federalista prende corpo la convinzione dell'assoluta illegittimità di una simile ipotesi. Ciò posto, è opportuno procedere ad un più approfondito esame delle due principali correnti di pensiero dell'epoca.

2.4. *Le origini della teoria sul diritto di secessione: le posizioni di Calhoun*

Le posizioni della comunità del sud dell'Unione trovano una felice sintesi nella ricostruzione di John Caldwell Calhoun. Senatore della Carolina del Sud, egli si schiera contro la politica federale di sostegno dell'espansione economica del nord del paese. Ed è in questa sua strenua opposizione che egli sostiene la legittimità di una eventuale secessione degli Stati del sud. Da qui, l'interesse per un'analisi approfondita dei suoi scritti. Nella *Disquisizione sul governo* e nel *Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti* del 1850⁶⁰, infatti, Calhoun presenta una ricostruzione organica delle sue idee sulla natura degli Stati Uniti, all'interno della quale trova cittadinanza anche l'istituto della secessione⁶¹.

⁶⁰ Presentati al Senato degli Stati Uniti nella primavera del 1850, i discorsi rappresentano l'ultima fase di un aspro confronto politico tra gli Stati del nord e quelli del sud. Da essi traspare una netta e, oramai, irrimediabile diversità di posizioni che, pochi anni dopo, porterà alla guerra civile.

⁶¹ Sull'importanza del contributo di Calhoun nell'evoluzione del costituzionalismo americano, v. G. LOMBARDI, *Lo stato federale*, cit.; M. SURDI, *Introduzione*, in J.C. CALHOUN, *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati*

Tralasciando in questa sede ogni approfondimento sul postulato 'antropologico pessimista', che sembra caratterizzare tutta l'opera di Calhoun⁶², la sua visione contrattualista sulla na-

Uniti, Roma, 1986; ID., «Mark the boundary»: John C. Calhoun, il «Federalist» e la Costituzione dell'89, in AA.VV., *Il Federalista: 200 anni dopo*, cit., pp. 225 ss.; M.L. SALVADORI, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Bari, 1996; G. BUTTÀ, *Democrazia e federalismo: John C. Calhoun*, Messina, 1994.

⁶² Così M. SURDI nell'introduzione a J.C. CALHOUN, *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, Roma, 1986, il quale avverte come la ricostruzione concettuale dell'autore risulti profondamente debitrice delle sue impostazioni filosofiche. Premessa fondamentale per Calhoun è la natura sociale dell'essere umano: le inclinazioni e i bisogni dell'uomo portano lo stesso ad associarsi con i propri simili (secondo l'autore, in particolare, lo stato sociale è necessario per «conseguire un pieno sviluppo delle proprie facoltà morali ed intellettuali», *op. cit.*, p. 53). Alla predisposizione naturale alla vita sociale, tuttavia, si accompagna l'indole 'egoistica' degli uomini. Gli interessi diretti ed individuali sono, in altre parole, più forti dei sentimenti simpatetici. Dalla coesistenza di queste due inclinazioni deriva la tendenza ad uno stato di conflitto universale e il rischio permanente di una dissoluzione del vincolo associativo a cui può essere posto riparo soltanto attraverso un potere di controllo su tutti i consociati. Tale vigilanza, in qualunque modo venga esercitata, è svolta dall'organismo denominato governo; la sua esistenza, determinata dalla natura duale dell'uomo, è necessaria alla sopravvivenza della società (più in particolare, il governo ha «come causa remota i sentimenti simpatetici o sociali e come causa prossima quelli individuali o diretti», *op. cit.*, p. 56).

La storia insegna peraltro come lo stesso governo tenda per natura a creare uno stato di disordine. Per svolgere le funzioni di controllo, infatti, è necessario conferire dei poteri agli uomini, i quali però, non diversamente dagli altri, hanno interessi diretti e individuali più forti di quelli sociali. Da qui il pericolo di un abuso dei poteri conferiti e la conseguente minaccia per la sopravvivenza della società. Per evitare di rendere vana l'opera del governo, quindi, gli uomini elaborano una costituzione. Lungi dal delineare in modo esplicito il contenuto essenziale delle carte costituzionali, l'autore si limita a definirle come strumento di garanzia contro il predominio del governo. Per svolgere siffatta funzione di tutela, però, la costituzione deve attribuire ai governati i mezzi necessari per resistere con successo alla tendenza all'abuso dei poteri da parte dei governanti (secondo l'autore, «coloro che esercitano il potere e coloro che sono soggetti al suo esercizio, coloro che governano e coloro che sono governati, ricollocano in un rapporto di antagonismo reciproco. La stessa costituzione della nostra natura ... indurrà con pari forza i governati a resistere ove posseggano i mezzi per effettuare una resistenza pacifica ed efficace», *op. cit.*, pp. 61 s.).

Un primo strumento di controllo è costituito dal diritto di voto. Attraverso l'esercizio di un simile potere si evita il pericolo di avere dei governanti irresponsabili. Il voto, in particolare, tramuta il rapporto tra governo e comunità in un rapporto di agenzia, spogliando il primo di ogni pretesa di sovranità e attribuendo ai governanti il compito di rappresentare fedelmente gli elettori. Ciò non elimina del tutto il rischio di

tura della Costituzione degli Stati Uniti risulta essere ancora molto legata ad un'impostazione organicista di derivazione althusiana.

Secondo l'autore, il popolo è la fonte di ogni potere e i governi dei vari Stati membri e quello degli Stati Uniti costituiscono organi equiordinati con poteri limitati destinati ad operare in modo coordinato ed a formare così un governo 'intero e perfetto'. Sia ai governi locali che a quello federale, infatti, sono state attribuite solo alcune competenze. I poteri conferiti, poi, non sono stati ceduti, ma delegati dal popolo, il quale ne rimane il titolare ultimo. A dimostrazione di tali assunti, l'autore riprende la formulazione testuale del decimo emendamento, laddove vengono riservati agli Stati oppure al popolo i poteri non delegati alla federazione. Considerato il tenore della disposizione, l'autore osserva come fra i poteri non delegati al governo federale né riservati a quelli federati rientri il «potere supremo e

un abuso, in quanto la molteplicità degli interessi interni alla comunità porta alla formazione di compromessi tra i soggetti con interessi simili e alla inevitabile formazione di una maggioranza e di una minoranza. Da una simile situazione deriva uno stato di conflitto continuo per la conservazione o il conseguimento della posizione di maggioranza e del correlativo controllo dell'organismo di governo.

L'unico meccanismo per impedire che alcuni abusino dei poteri di governo a discapito degli altri è rappresentato allora dall'attribuzione a tutte le componenti della comunità di un effettivo potere di controllo. Ciò può essere perseguito imponendo l'interpello obbligatorio di ogni parte della collettività che possa essere danneggiata dall'azione di governo e, conseguentemente, il consenso di tutti all'avvio dell'azione governativa. In tal modo, infatti, si renderebbe vano ogni tentativo di conseguire un controllo esclusivo dell'organo di governo. In altri termini, per l'effettiva stabilità del sistema è necessario creare un organo in grado di dare ad ogni interesse settoriale della comunità «una voce concorrente nell'emanazione e nell'esecuzione delle leggi oppure un veto sulla loro esecuzione» (*op. cit.*, p. 72).

Non costituisce sufficiente garanzia nemmeno la semplice adozione di una Costituzione scritta che contenga una limitazione dei poteri del governo. La maggioranza, infatti, è portata a disattendere le disposizioni nella convinzione di operare per la tutela della società. Per contro, l'interpretazione rigida del testo costituzionale fornita dalla minoranza per tentare di porre dei limiti al predominio del governo, è destinata a non avere alcuna efficacia in assenza di più stringenti strumenti di garanzia (in merito v. in particolare *op. cit.*, pp. 77 ss.). Per tutelarsi contro l'inevitabile erosione dei limiti imposti al governo bisogna attribuire alle varie componenti della comunità un potere di veto nei confronti degli altri.

sovrano con cui il popolo ha istituito e stabilito entrambi i governi e per il quale esso può modificarli, sostituirli od abolirli a proprio piacimento»⁶³.

Sul punto, sembra opportuno compiere una precisazione. La peculiarità del sistema americano e, più in particolare, la necessità di armonizzare i rapporti tra due sfere di potere parimenti legittime e restie a cedere il proprio ruolo di comprimarietà, determinano in Calhoun la convinzione dell'opportunità di separare i piani di indagine. L'effettiva pariteticità dei due livelli di governo, invero, diviene ipotizzabile solo collocando altrove la chiave di volta del sistema. In tal senso, l'autore afferma che entrambi i livelli di governo sono depositari di poteri delegati, la cui titolarità spetta al popolo, unico ente ritenuto sovrano. La formula proposta da Calhoun, però, è una soluzione solo apparente, in quanto il popolo degli Stati Uniti viene inteso come un corpo politico formato dalle singole comunità degli Stati membri dell'Unione, ognuna sovrana nel proprio ordine. Se a tale puntualizzazione si aggiunge che, per Calhoun, gli unici organi direttamente rappresentativi del popolo dell'Unione sono i singoli Stati-apparati⁶⁴, si può constatare come i piani di indagine tendano a mischiarsi, ponendo in dubbio l'originaria equiordinazione delle diverse sfere di governo.

Una conferma dell'assunto, del resto, sembra potersi ricavare dalla descrizione della differente natura dei patti che hanno dato vita rispettivamente ai singoli Stati e all'Unione. Mentre i governi dei singoli Stati risultano essere frutto di un patto sociale che ha dato origine ad un unico corpo sociale, il governo e la Costituzione federale sono il risultato di un patto politico tra più comunità autonome. In altri termini, mentre gli Stati membri sono formati da un insieme di individui uniti socialmente, la Stato federale ha come sue componenti un complesso di persone

⁶³ *Ibid.*, p. 167. Nello stesso passo si rinviene la celebre affermazione che «la sovranità è un intero: dividerla è distruggerla».

⁶⁴ In merito, infatti, bisogna rilevare che, secondo l'autore, «come i cittadini sono i costituenti dei diversi Stati così gli Stati sono i costituenti del patto federale». *Ibid.*, p. 201.

facenti parte di comunità distinte e legate unicamente da un vincolo politico⁶⁵. La distinzione riveste particolare rilevanza, in quanto la differente natura dei due organismi implica che i cittadini debbano prestare fedeltà e obbedienza in via principale ai relativi Stati di appartenenza, in quanto enti direttamente esponentziali delle rispettive comunità.

Proprio l'impossibilità di configurare un'unica comunità o nazione a livello federale comporta che il potere sovrano spetti ai popoli dei vari Stati nella loro qualità di collettività separate e distinte. Come accennato, infatti, se il governo federale è fiduciario dei popoli degli Stati federati solo nell'ambito dei poteri espressamente delegati, i governi statali sono le uniche strutture rappresentative per quanto riguarda tutti gli altri poteri⁶⁶. Nella decisione sul riparto di competenze, invero, si è optato per delegare esclusivamente le funzioni che il governo centrale avrebbe potuto esercitare con maggior efficacia e beneficio per tutti i cittadini⁶⁷.

Siffatta complessità del sistema di governo americano ha indotto i padri costituenti ad adottare clausole di chiusura e, più in generale, disposizioni atte a «fornire una salvaguardia da interpretazioni improprie della costituzione, dall'abuso dei poteri delegati da parte del governo, o a proteggere il governo stesso nell'esercizio delle sue legittime funzioni»⁶⁸. Al riguardo, Calhoun osserva come i mezzi predisposti dalla Costituzione a garanzia della divisione tra poteri delegati e riservati consistano esclusiva-

⁶⁵ Sotto diverso profilo, l'autore osserva «che i popoli dei vari Stati abbiano adottato la loro particolare Costituzione statale agendo separatamente nella loro capacità indipendente e sovrana è un fatto incontestabile, ma altrettanto certo è che essi hanno ratificato ed adottato la Costituzione degli Stati Uniti agendo nella stessa capacità, con l'unica differenza che nell'adottare la prima essi hanno agito senza accordi o preconcerto, mentre della seconda hanno preconcertato la redazione ed hanno concordato l'azione». *Ibid.*, p. 147.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 202.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 212. In particolare, «il filo conduttore abbraccia due grandi categorie di poteri ... la prima categoria abbraccia tutti i poteri pertinenti ai rapporti degli Stati con il resto del mondo, i quali prendono il nome di rapporti con l'estero, mentre la seconda, che riguarda l'interno, abbraccia i poteri pertinenti alle relazioni reciproche degli Stati stessi».

⁶⁸ *Ibid.*, p. 221.

mente nell'enumerazione specifica dei poteri delegati, nell'aver imposto ad entrambi i livelli di governo quelle limitazioni che sembravano più idonee a preservare l'equilibrio sussistente tra le due sfere di potere e nell'aver prescritto il giuramento di fedeltà alla Costituzione degli Stati Uniti da parte di tutti i membri degli organi legislativi e dei funzionari dell'esecutivo e del giudiziario di tutti i governi.

Tali strumenti, tuttavia, sono da subito risultati insufficienti a garantire l'assetto delineato dal costituente⁶⁹, tanto da ingenerare il pericolo di un consolidamento della federazione. Considerato, quindi, che la Costituzione non prevede espressamente mezzi adeguati ad impedire che il potere centrale prevarichi sui governi dei singoli Stati, le garanzie degli stessi devono essere trovate nei poteri riservati ai popoli dei vari Stati membri e, in particolare, nel loro "carattere sovrano".

Sotto un primo profilo, Calhoun avverte la necessità di attribuire ad entrambe le sfere di potere un veto reciproco. Posto, infatti, che generalmente ogni governo decide sull'estensione dei propri poteri, in un sistema di governi coordinati come quello americano una simile facoltà trova inevitabilmente dei limiti. Attribuire il diritto di decidere sull'estensione dei poteri ad un solo governo equivarrebbe a ridurre l'altro in uno stato di subordinazione. In caso di disaccordo, pertanto, ogni governo ha un diritto di veto sugli atti dell'altro. Impedendo le prevaricazioni da parte dei diversi settori di potere, la previsione di un veto reciproco evita il sorgere di numerosi conflitti e contribuisce così a rinsaldare l'Unione.

Strettamente correlati con il potere di veto sono i diritti di nullificazione e di interposizione. Diversamente dal potere di

⁶⁹ Gli strumenti previsti dalla Costituzione miravano a prevenire un contrasto tra le due sfere di governo. Il conflitto, invece, «ha assunto sin dal primo momento, e ha continuato a mantenere, un indirizzo diverso. Il vero conflitto infatti ... si svolge per ottenere il controllo (del governo degli Stati Uniti) e ... non dipende dal rapporto di forze fra i poteri delegati e quelli riservati ... (La) maggioranza degli Stati e della loro popolazione sarà in ogni momento schierata a fianco di coloro che sono al potere, e quindi al fianco dei poteri delegati e del governo degli Stati Uniti». *Ibid.*, p. 236.

veto, riconosciuto ai singoli governi, la nullificazione e l'interposizione rientrano tra i poteri non attribuiti o delegati né al governo federale né a quelli dei singoli Stati, consistendo in potestà strettamente correlate al potere sovrano di pronunciarsi e decidere sulla Costituzione e sul governo, in quanto tale riservato al popolo⁷⁰ per espressa previsione del X emendamento. Ribadita la natura sovrana dei popoli dei diversi Stati, Calhoun sottolinea come l'adozione della costituzione non abbia esaurito o menomato la sovranità degli stessi, rappresentando unicamente uno strumento con cui se ne è concordemente limitato l'esercizio. Più in particolare, l'autore afferma che la Costituzione, per quanto solenne e sacra, «non rappresenta comunque *rispetto al popolo dei vari Stati, nella sua capacità sovrana*, che un *patto*, e non una *Costituzione*»⁷¹ ...pertanto uno stato potrà, agendo nella sua capacità sovrana, nello stesso modo in cui ha ratificato e adottato la Costituzione, rendersi reo di una violazione di essa in quanto *patto*, ma non può rendersi reo di una sua violazione in quanto *legge*»⁷² (il corsivo è di chi scrive).

In qualità di parte del patto costituente, allora, il popolo dei vari Stati dell'Unione non perde la propria sovranità, conservando sempre intatto il diritto di giudicare dell'estensione dell'obbligo imposto dal patto stesso. Siffatto potere implica «ne-

⁷⁰ Sul punto, però, sembra opportuno richiamarsi alle osservazioni precedentemente svolte in merito alla confusione dei piani di indagine. Chiara dimostrazione ne è il passo in cui l'autore, affermando che nemmeno il potere di nullificazione e interposizione «sia pure unito al veto reciproco attribuito ai due governi coordinati, risulterà sufficiente a neutralizzare il potere vasto e preponderante del governo federale e ad impedire l'assorbimento dei poteri riservati da parte di quelli delegati» (*Ibid.*, p. 279), pone sostanzialmente in capo ai governi degli Stati membri la titolarità dei poteri riservati al popolo.

⁷¹ Tra tutti i patti che possono darsi fra comunità indipendenti e sovrane, comunque, la Costituzione è quello «più stretto, solenne e sacro, per l'intimità del rapporto stabilito, per l'importanza degli scopi perseguiti e per gli obblighi imposti». *Ibid.*, p. 273.

⁷² «Il contrario accade – afferma l'autore – per quanto riguarda i cittadini di uno Stato nella loro capacità individuale. Questi possono infatti rendersi rei di una violazione della Costituzione in quanto *legge* ... ma non possono rendersi rei di una sua violazione in quanto *patto*». *Ibid.*, p. 274.

cessariamente il diritto di pronunciarsi sulla conformità o sulla difformità di un atto del governo federale ... al disposto del patto costituzionale e, nel caso ne venga decisa l'incompatibilità, di pronunciarne la carenza di legittimità costituzionale e quindi la nullità, l'invalidità e l'inefficacia». Sempre agli stati federati spetta anche il diritto di «interporsi allo scopo di arrestare, nell'ambito delle loro rispettive capacità, un atto del governo federale che violi la costituzione e quindi di impedire ai poteri delegati di prevaricare su quelli riservati» e, a tal fine, di «decidere dei modi e delle misure da adottare per sospendere l'atto»⁷³.

Simili prerogative, peraltro, non sono considerate da Calhoun come una minaccia per il futuro dell'Unione⁷⁴, ma come uno strumento di tutela e salvaguardia della stessa. L'impegno ad osservare le disposizioni del patto comporta, infatti, che gli Stati possano esercitare tali poteri solo in caso di chiara e concreta violazione del dettato costituzionale e con il fine di ripristinare e rinsaldare il patto su cui si fonda la federazione. Quand'anche, poi, la predisposizione umana al conflitto inducesse ad un abuso di tali poteri, la possibilità di emendare la Costituzione rappresenterebbe un'idonea garanzia per il governo federale⁷⁵, in quanto, con la revisione della carta costituzionale, quest'ultimo potrebbe vedersi attribuire in modo esplicito i poteri oggetto della contestazione degli Stati.

Anche in tale ipotesi, però, non è riscontrabile un obbligo incondizionato di adeguarsi alle modifiche introdotte. Se, nella propria capacità sovrana, il singolo Stato ritiene che l'atto del governo federale trascenda i limiti del potere di revisione o sia incompatibile con il carattere ed i fini istitutivi della Costituzione o con la natura del sistema, non è tenuto a cedere. Un'eventuale

⁷³ *Ibid.*, p. 275.

⁷⁴ L'autore dimostra peraltro di conoscere molto bene quale sia la potenzialità destabilizzatrice di simili poteri, laddove afferma che «anche i diritti vanno esercitati con prudenza e con senso di opportunità, altrimenti spesso cessano di essere diritti per tramutarsi in torti». *Ibid.*, p. 276.

⁷⁵ Le maggioranze richieste per emendare la legge fondamentale costituiscono, d'altra parte, un'idonea garanzia per gli interessi dei popoli dei diversi Stati. *Ibid.* pp. 280 ss.

opposizione, tuttavia, costituisce una secessione dello Stato, che pone lo stesso nella posizione, in relazione agli altri membri, di uno Stato straniero. La legittimità di una simile scelta non può essere messa in discussione. Secondo Calhoun, infatti, «quando, tramite il potere di emendare viene inserito nella Costituzione un potere che ne altera radicalmente il carattere o altera la natura del sistema, oppure quando la Costituzione stessa non riesce a conseguire i propri fini istitutivi, chiunque consideri la Costituzione come un patto non potrà ragionevolmente negare che uno Stato ha, in quanto parte del patto costituzionale ed agendo nella stessa capacità in cui ha ratificato la Costituzione, il diritto di secedere»⁷⁶. Tale potere è una conseguenza diretta della natura sovrana delle diverse parti del patto che hanno dato vita all'Unione e dell'assenza di un'autorità superiore alle stesse.

La soluzione separatista, tuttavia, non è l'unica possibile. Lo stesso autore, infatti, rileva come la stessa sovranità dei singoli, su cui si basa l'ipotetico distacco, renderebbe parimenti legittima l'eventuale decisione di questi ultimi di cedere all'atto di prevaricazione compiuto dal governo federale, quantunque esorbitasse l'ambito del potere di revisione.

In conclusione, secondo Calhoun, la secessione costituisce la soluzione ultima per una piena tutela delle prerogative dei singoli Stati membri della federazione. La facoltà di distaccarsi dal resto del paese, determinando una rescissione unilaterale del proprio vincolo associativo, rappresenta, in altri termini, l'unica via per mezzo della quale le singole comunità statali che hanno formato la federazione possono riaffermare la propria natura sovrana.

Una valutazione frettolosa degli assunti teorici formulati da Calhoun, come sopra succintamente esposti, potrebbe indurre a ritenere configurabile un vero e proprio diritto costituzionale alla secessione. In realtà, ad un giudizio complessivo e più moderato dell'opera di Calhoun non può sfuggire come la costruzione sistematica del politico americano si collochi su un piano

⁷⁶ *Ibid.*, p. 293.

ben diverso da quello del diritto costituzionale interno. Nonostante riconosca il diverso funzionamento della Unione rispetto alla Confederazione, Calhoun sottolinea ripetutamente la continuità storica tra le due esperienze e, soprattutto, l'identità del ruolo dei singoli Stati membri. Da qui l'idea che la Costituzione del 1787 abbia dato vita ad una struttura, la quale, pur garantendo una «more perfect union» rispetto alla Confederazione, continua ad avere una natura sovrastatale. Lo stesso autore, del resto, sottolinea come la nuova unione riposi «senza mutamenti sostanziali, sulla stessa base su cui posavano la confederazione e il governo rivoluzionario, e che stati federali e confederati significa sostanzialmente la stessa cosa. Ne segue, allora, che i mutamenti effettuati dall'attuale costituzione riguardano non le fondamenta, ma la sovrastruttura del sistema»⁷⁷.

Sembra essere quindi l'ordinamento internazionale il piano di riferimento della ricostruzione di Calhoun. È, infatti, la natura confederale dell'Unione a rendere possibile l'esercizio da parte dei singoli Stati 'contraenti' dei poteri negativi, ivi compreso il potere di secedere. L'assunto trova conferma indiretta nella ricostruzione di Calhoun sull'assetto costituzionale dei singoli Stati membri. A differenza dell'Unione, questi ultimi si basano su un *pactum societatis*, non su un patto politico, ed in quanto tali rappresentano delle unioni indivisibili e perenni. In altri termini, osserva Calhoun, diversamente dalla Costituzione federale, le Costituzioni degli Stati federati risultano essere frutto della decisione di una comunità a carattere schiettamente popolare e non di una consociazione di ordini o classi, autonomi e indipendenti⁷⁸.

È qui evidente la matrice althusiana del pensiero di Calhoun. Da un lato, infatti, si registrano formazioni politiche ritenute consustanziali alla dimensione sociale dell'individuo e, in quanto tali, perpetue ed inscindibili. Dall'altro lato, vi sono i patti di 'federazione' che tali comunità possono contrarre per un più efficace perseguimento dei propri interessi, ma che non sono in

⁷⁷ *Ibid.*, p. 145.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 371.

grado di dar vita ad una vera e propria formazione politica. Diversamente da quanto esposto in relazione ad Althusius, però, in Calhoun si può riscontrare una concezione ipostatizzata delle idee di Stato e di sovranità. Per tale motivo, la secessione può legittimamente operare a livello federale, ove la struttura trae legittimità da un patto liberamente rescindibile, ma non a quello statale, caratterizzato da un'organizzazione rappresentativa di una comunità formata grazie ad un *pactum societatis* e, per questo, perpetua ed indivisibile.

2.5. *La risposta dei sostenitori dell'Unione: le riflessioni di Story*

Diversamente da quanto affermato da Calhoun e dai sostenitori delle teorie contrattualiste, per i federalisti si possono e si devono applicare alla Costituzione federale le stesse categorie elaborate per la generalità degli Stati. Un esempio eloquente di questa seconda corrente si può ritrovare nei *Commentaries* di Story⁷⁹. A prescindere dalla rilevanza dell'opera nella storia dell'interpretazione del dettato costituzionale, su cui non è opportuno in questa sede soffermarsi⁸⁰, il contributo di Story assume particolare interesse per l'originale ricostruzione dell'assetto di poteri tra federazione e Stati membri.

Come per Calhoun, l'opera in esame si inserisce in un quadro storico, in cui la diversa evoluzione socio-economica del Paese ha già inasprito lo scontro tra le due fazioni. La necessità di confutare in modo assoluto le tesi della parte politica avversa induce a corroborare le proprie idee anche attraverso una lettura

⁷⁹ J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, New York, 1970. Giudice della Corte Suprema, Story era, insieme a Daniel Webster, uno dei più importanti esponenti della corrente che sosteneva l'idea di un governo federale forte e dotato di una legittimazione fondata direttamente sulla base sociale, e non derivata dai singoli Stati membri dell'Unione.

⁸⁰ In merito, tra i molteplici contributi, in questa sede sembra opportuno rimandare all'approfondita analisi compiuta da A. LA PERGOLA, *Residui "contrattualistici"*, cit., pp. 94 ss.; C.G. HAINES - F.H. SHERWOOD, *The Role of the Supreme Court in American Government and Policies 1835-1864*, Los Angeles, 1957, pp. 17 ss.

‘partigiana’ dell’insieme di eventi da cui è derivata l’organizzazione federale. In tale contesto si afferma l’idea, professata anche nel testo in oggetto, che, sin da prima della Dichiarazione di indipendenza del 1776, le comunità coloniali avessero inteso dar vita ad un’unione politica cui conferire poteri di governo sovrani⁸¹. Da tale osservazione di fondo muovono ulteriori considerazioni dell’autore in merito ai diritti ed alla sovranità delle diverse colonie e della stessa federazione.

Tuttavia, prima di procedere all’esposizione del quadro politico istituzionale originato dal distacco dalla Corona britannica, l’insigne giurista premette alcune valutazioni di ordine generale sul concetto di sovranità e di Stato. Tali riflessioni sono di estrema rilevanza, perché comprovano materialmente quanto esposto in precedenza sul cambiamento profondo, rispetto al costituzionalismo americano delle origini, in tema di natura ed allocazione della sovranità.

Per l’autore il predetto concetto può essere inteso in due modi diversi. Da un primo punto di vista, la sovranità consiste nello *jus summi imperii*, ovvero nel diritto di governo assoluto e non sottoposto a controlli⁸². Tale potere spetta al corpo politico formato da tutti gli individui che si uniscono per perseguire la propria sicurezza ed il proprio benessere. Solo uno Stato che possieda tale potere e non dipenda da una potenza straniera può essere definito uno stato Sovrano. Da un secondo punto di vista, prosegue Story, il concetto è a volte impiegato in un senso più limitato e ‘subordinato’ per connotare quei poteri che, in una data organizzazione statuale, sono attribuiti in via esclusiva a determi-

⁸¹ Tra i diversi passi da cui emerge una simile ipotesi, si può menzionare quello in cui, parlando del primo Congresso del 1774, l’autore afferma che in tale evenienza «was organized under the auspices, and with the consent of the people, acting directly in their primary, sovereign capacity ... the first general or national government ... The congress, thus assembled, exercised *de facto* and *de jure* a sovereign authority; not as the delegated agents of the governments *de facto* of the colonies, but in virtue of original powers derived from the people» (J. STORY, *The Commentaries*, cit., p. 186).

⁸² La definizione è quanto mai chiara; secondo Story, infatti, «by “sovereignty” in its largest sense is meant, supreme, absolute, uncontrollable power, the *jus summi imperii*, the absolute right to govern» (*Ibid.*, p. 191).

nati organi; tali rami dell'organizzazione non possono però definirsi sovrani in senso assoluto, in quanto sono sempre sottoposti al volere della nazione⁸³. In sostanza, questi ultimi sono dotati di una mera autonomia costituzionale ovvero di un *jus imperii*, che trova la propria origine ed il proprio limite nella volontà del soggetto titolare della sovranità assoluta.

Analoghe riflessioni sono svolte dall'insigne giurista in merito al concetto di Stato. Anche in questo caso, si osserva come il concetto sia suscettibile di letture differenti. Da un lato, nel suo senso più ampio, lo Stato è inteso come popolo costitutivo di una determinata comunità o nazione. In tale ipotesi, lo Stato s'identifica con l'intera collettività riunita nel corpo politico; in altri termini, Stato e popolo sono termini equivalenti⁸⁴. Dall'altro lato, in un'accezione più ristretta, il termine può intendere di volta in volta i diversi organi della struttura di governo⁸⁵.

Ora, appare chiaro come, in questo modo, l'autore tenda volontariamente a confondere piani che dovrebbero rimanere ben distinti, identificando con lo stesso termine concetti di natura diversa. A ben vedere, però, tale commistione di piani risulta essere strumentale alla costruzione teorica che egli intende delineare. Poste le premesse sui concetti di sovranità e di Stato, infatti, Story afferma espressamente che la sovranità, nel suo senso più esteso, connota lo Stato inteso come nazione e soffre unicamente le limitazioni che lo Stato stesso decide di autoimporsi, mentre la sovranità 'limitata' attiene al governo istituito al-

⁸³ Al riguardo l'autore cita i *Commentaries* di Blackstone, dove si afferma che sovranità e legislatura (intesa nel senso di organo legislativo) sono termini intercambiabili, e precisa che «in every limited government the power of legislation is, or at least may be, limited at the will of nation; and therefore the legislature is not in an *absolute* sense sovereign» (il corsivo è di chi scrive) (*Ibid.*, p. 192), in tal modo sostenendo implicitamente che, per contro, lo Stato è titolare di un potere non sottoposto a limiti.

⁸⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 193, ove si afferma che «in this sense the state means the whole people, united into one body politic; and the state, and the people of the state, are equivalent expressions».

⁸⁵ Cfr. J. STORY, *ult. loc. cit.*, ove si precisa che il termine può esprimere anche «merely the positive or actual organization of the legislative, executive, or judicial powers».

l'interno di uno Stato e può essere circoscritta dalla libera volontà della nazione⁸⁶.

Ciò posto, diverse possono essere le valutazioni sulle premesse teoriche appena esposte. Il dato di maggiore interesse sembra essere il definitivo abbandono dell'impostazione del costituzionalismo americano delle origini. Nell'opera di Story, infatti, non è più presente l'idea, propria dei padri fondatori, di una sovranità molteplice, rappresentativa di un potere sommo ma non assoluto. Dall'analisi dell'opera in questione, emerge la concezione della sovranità come potere unitario ed indivisibile, in quanto tale non suscettibile di limitazioni eteroimposte.

In tal modo, però, l'autore afferma implicitamente una diversa legittimazione degli Stati membri rispetto alla federazione, la quale, unica, è ritenuta titolare di una sovranità assoluta. In sostanza, la *potestas* delle comunità locali equivale unicamente ad un livello di autonomia costituzionale esercitabile nei limiti in cui non vada contro la volontà suprema del potere federale.

L'intervenuta ipostatizzazione del concetto di sovranità pone all'autore problemi di ordine diverso. In particolare, egli si trova costretto a dar conto delle obiezioni mosse dagli antifederalisti sull'originaria indipendenza delle comunità coloniali. Ed è in questo frangente che Story ricorre alle distinzioni precedentemente svolte. Secondo la sua ricostruzione, infatti, sin dall'inizio le colonie sono state titolari di una sovranità limitata⁸⁷. L'attribuzione alle stesse della qualifica statutale appare parimenti legiti-

⁸⁶ Anche in questo caso le parole non danno luogo a dubbi interpretativi: «the sovereignty of a nation or state, considered with reference to its association, as a body politic, may be absolute and uncontrollable in all respects, except the limitations, which it chooses to impose upon itself. But the sovereignty of the government, organized within the state, may be of a very limited nature» (*Ibid.*, p. 194).

⁸⁷ L'idea di Story emerge chiarezza in numerosi passi. In particolare, l'autore afferma che «in our republican forms of government, the absolute sovereignty of the nation is in the people of the nation; and the residuary sovereignty of each state, not granted to any of its public functionaries, is in the people of the state» (*Ibid.*, pp. 194 s.) e che, sebbene si sia «constantly admitted the states to be "sovereign and independent communities;" yet it must be obvious, that the terms were used in the *subordinate* and limited sense» (il corsivo è di chi scrive) (*Ibid.*, p. 204).

tima solo ricorrendo all'accezione più ristretta del concetto di Stato, potendo queste rappresentare unicamente delle strutture di governo interne alla più grande organizzazione federale.

Per poter rendere più agevole la propria costruzione teorica, Story opera, come accennato, una rielaborazione 'personale' della storia del paese. Egli, infatti, non si limita ad affermare la volontà, presente nelle antiche comunità coloniali anche in una fase antecedente al definitivo distacco dalla Corona, di costituire un'unione politica sovrana. L'autore arriva a sostenere che le colonie non sono mai state realmente comunità indipendenti e sovrane, passando senza soluzione di continuità dal dominio esercitato dalla madrepatria al controllo svolto dal governo nazionale⁸⁸.

Sono chiare le conseguenze di una simile ricostruzione sulla delicata questione della primazia tra ordinamento federale e ordinamenti statali e, di rimando, sulla legittimità della autonoma decisione di alcuni Stati membri di procedere ad un distacco unilaterale dal resto della federazione. L'allocazione della *exclusive sovereignty*⁸⁹ al livello federale, tuttavia, non risolve tutti i problemi posti dalla lettura contrattualistica fatta propria dai sostenitori di un primato degli Stati membri sul governo nazionale. Consapevole della necessità di demolire l'impianto teorico degli 'antifederalisti', Story affronta allora in modo esplicito il problema della natura giuridica della Costituzione del 1787. Dopo aver ripercorso, non senza cadere in contraddizione con quanto affermato all'inizio, i maggiori eventi che hanno condotto dalla

⁸⁸ L'idea in questione emerge con chiara evidenza nel passo in cui si afferma che «it is historically true, that before the declaration of independence these colonies were not, in any absolute sense, sovereign states; that that event did not find them or make them such; but that at the moment of their separation they were under dominion of a superior controlling national government, whose powers were vested in and exercised by the general congress with the consent of the people of all the states» (il corsivo è di chi scrive) (*Ibid.*, p. 202). Il passo ora citato dimostra ulteriormente come la ricostruzione operata dall'autore sia strumentale all'affermazione di una sovranità assoluta del governo centrale e di una sostanziale subordinazione delle comunità componenti il *body politic* del Paese.

⁸⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 203.

Dichiarazione d'indipendenza alla nascita della federazione, l'autore presenta una propria lettura dell'atto fondativo dell'Unione.

In tale contesto, dopo aver descritto i cardini della visione della Costituzione come *compact between the states*, Story si sofferma brevemente sulle diverse conseguenze derivanti da una simile interpretazione, osservando come essa riduca la Costituzione ad un mero trattato dotato di una forza vincolante estremamente ridotta, in quanto ogni parte contraente avrebbe il diritto di interpretare autonomamente la natura ed i limiti derivanti dal patto e, finanche, il potere di secedere dalla federazione in qualunque momento⁹⁰. Ciò darebbe luogo ad una nazione in grado di esistere solo con il consenso di tutte le sue parti costituenti, andando così paradossalmente contro non solo l'intenzione dei suoi padri fondatori, ma ponendosi anche in contrasto con la volontà manifestata dalle comunità coloniali negli articoli confederativi e, prima ancora, in occasione della Dichiarazione d'indipendenza. L'obiezione che l'autore si propone di superare, tuttavia, non appare del tutto destituita di fondamento, in quanto l'idea della costituzione federale come frutto di un *compact* costituisce un patrimonio comune di tutto il costituzionalismo americano. Nella sua ricostruzione, pertanto, Story è costretto a prospettare una rielaborazione del concetto in questione.

Rifacendosi alla definizione offerta da Coke del *compact* come *aggregatio mentium*, Story osserva come, in senso stretto, il termine possa indicare un contratto tra più parti da cui nascono diritti e obblighi, di cui ogni parte, autonomamente, ha la possibilità di chiedere l'esecuzione. Tali contratti possono intervenire

⁹⁰ I problemi derivanti da un'interpretazione contrattualistica della Costituzione sono enucleati con particolare chiarezza e sintesi da Story, secondo il quale, in tale evenienza, la Costituzione avrebbe «an obligatory force upon each state no longer, than suits its pleasure, or its consent continues, that each state has a right to judge for itself in relation to the nature, extent, and obligations of the instrument, without being at all bound by the interpretation of the federal government, or by that of any other state; and that each retains the power to withdraw from the confederacy and to dissolve the connexion, when such shall be its choice; and may suspend the operations of the federal government, and nullify its acts within its own territorial limits, whenever, in its own opinion, the exigency of the case may require» (*Ibid.*, pp. 287 s.).

sia tra individui sia tra nazioni; è il caso, per esempio, dei trattati pubblici così come delle convenzioni internazionali o delle confederazioni.

Poste tali premesse, riprendendo le tesi di autori come Locke, Story rileva come gli studiosi abbiano generalmente sostenuto l'idea che la società civile trovi il suo fondamento in un *social compact*, ovvero in un accordo, intervenuto tra i diversi membri della comunità, volto alla creazione di una struttura sociale ed alla sottomissione alla stessa⁹¹.

Sebbene l'idea di un *social compact* sia ammissibile da un punto di vista teorico, la realtà è profondamente diversa; ogni Stato, infatti, comprende al suo interno una moltitudine di soggetti che non hanno mai assentito al suo governo, così come un insieme di persone, cui tale facoltà è giuridicamente preclusa⁹². Nella stessa storia costituzionale degli Stati Uniti, invero, è dato riscontrare come tutte le carte costituzionali dei singoli Stati membri siano state di volta in volta formate non con il consenso, espresso o implicito, dell'intera comunità, ma semplicemente con l'approvazione della maggioranza dei soggetti cui fosse stato preventivamente riconosciuto il diritto di voto⁹³. In conseguenza, considerata l'impossibilità di raggiungere un consenso unanime, Story conclude nel senso che la volontà della maggioranza sia sovrana e vincoli la minoranza⁹⁴. Il passo è importante in quanto, identificando la volontà comune del popolo con la volontà della sua maggioranza e riconoscendo ad essa la sovranità, l'autore nega alla base la legittimità di un'eventuale decisione unilaterale di distacco proveniente da una parte minoritaria della federazione.

⁹¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 293 ss.

⁹² In queste categorie sono ricompresi non solo i minori, gli incapaci e gli schiavi, ma anche i soggetti che siano nati dopo la creazione della comunità politica; anche in tale caso, infatti, Story rileva come non vi sia prova della loro volontaria adesione al contratto sociale.

⁹³ Cfr. *Ibid.*, p. 297.

⁹⁴ L'idea è affermata chiaramente dall'autore, secondo il quale «in a general sense the will of the majority of the people is absolute and sovereign, limited only by its means and power to make its will effectual» (*Ibid.*, p. 299).

Per superare definitivamente i problemi posti dall'impostazione contrattualista, tuttavia, Story rileva come, anche nell'ipotesi in cui si potesse affermare che la società civile nasce grazie ad un *compact* intercorso tra tutti i cittadini, non si potrebbero in alcun modo applicare a tale accordo le categorie proprie dei contratti tra privati o tra nazioni. Infatti, se i singoli consociati conservassero la possibilità d'interpretare liberamente la natura ed i limiti degli obblighi assunti con la conclusione del patto, il legame sociale non avrebbe una base stabile, ma si fonderebbe su un'adesione inevitabilmente temporanea, potendo essere messo in discussione in ogni momento da ogni membro della comunità⁹⁵. Secondo un'opinione largamente diffusa, afferma l'autore, la costituzione di uno Stato non soffre di tali limitazioni; pur essendo adottata da una maggioranza della comunità, essa vincola l'intera collettività per sua stessa natura e non è alterabile se non sulla base della volontà della medesima maggioranza e nei modi stabiliti dal testo costituzionale stesso. A differenza del contratto, basato unicamente sull'incontro tra libere volontà individuali e reso efficace dalla permanenza di una simile unità di voleri, le costituzioni politiche sono «ordained and established» dal popolo nella sua capacità sovrana⁹⁶. Tale circostanza comporta come conseguenza che esse siano percepite non come un semplice accordo, ma come la legge fondamentale che governa l'esistenza dell'intera comunità⁹⁷.

⁹⁵ In particolare, l'autore afferma che in questo caso, «the association would be temporary and fugitive, like those voluntary meetings among barbarous and savage communities, where each acts for himself, and submits only, while it is his pleasure» (*Ibid.*, p. 303).

⁹⁶ Cfr., *Ibid.*, p. 306, ove si afferma nuovamente come le costituzioni possano essere definite come *compacts*, in quanto fondate sul volontario consenso od accordo di una maggioranza di elettori 'qualificati', ma non possono essere trattate come contratti tra singoli individui o comunità.

⁹⁷ La differenza emerge anche dalla definizione conclusiva del concetto di costituzione proposta dall'autore, secondo il quale «a state constitution is no further to be deemed a compact, than that is a matter of consent by the people, binding them to obedience to its requisitions; and that its proper character is that of a fundamental law, prescribed by the will of the majority of the people of the state, (who are entitled to prescribe it,) for the government and regulation of the whole people. It binds them, as

Sulla base di tali considerazioni, Story afferma che, differentemente da quanto caratterizza l'ordinario regime contrattuale, in relazione ad una costituzione statale «no right exist, or is supposed to exist, on any town, or county, or other organized body within the state, to alter, suspend, resist, or dissolve the operations of that constitution, or to *withdraw themselves from its jurisdiction*»⁹⁸ (il corsivo è di chi scrive), escludendo così esplicitamente la legittimità di un'eventuale secessione unilaterale di una parte della comunità nazionale. L'evidente connessione con le posizioni, precedentemente esposte, di Locke emerge ancor più chiaramente nella parte in cui, richiamando l'esperienza della rivoluzione inglese del 1688, Story afferma la natura immortale della costituzione, e quindi del legame politico da essa derivante, riconoscendo invece il carattere fiduciario del rapporto tra corpo sociale ed organi di governo. La considerazione è estremamente rilevante, in quanto, con essa, Story sembra suggerire, pur non prendendo una posizione specifica sul punto, la legittimità del ricorso alla resistenza come soluzione perseguibile in caso di crisi dei rapporti all'interno della comunità politica.

Dopo aver descritto la natura particolare della costituzione rispetto a quella del *compact*, all'autore non sfugge la necessità di qualificare la Carta approvata a Philadelphia come una costituzione e non come un contratto tra nazioni. A tal fine, egli analizza la terminologia utilizzata dal costituente del 1787, osservando come nel testo non si trovi alcuna clausola che attribuisca alla Costituzione la natura di *compact*. Al contrario, si evidenzia come lo stesso preambolo parli espressamente di una costituzione *ordained and established*⁹⁹. L'autore avvalora la propria in-

a supreme compact, ordained by the sovereign power, and not merely as a voluntary contract, entered into by parties capable of contracting, and binding themselves by such terms, as they choose to select» (*Ibid.*, pp. 317 s.). L'autore, del resto, aveva già precedentemente precisato la distinzione tra contratto e costituzione richiamando alcuni passi di Blackstone, secondo il quale quest'ultima è «also called a rule, to distinguish it from a compact, or agreement; for a compact is a promise proceeding from us; law is a command directed to us» (*Ibid.*, p. 308).

⁹⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 305.

⁹⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 319.

interpretazione richiamando il dettato dell'art. 6, in cui si definisce la costituzione come legge fondamentale degli Stati Uniti. Un'ulteriore conferma dell'inapplicabilità della categoria del *compact* alla costituzione americana deriva, secondo Story, dall'assenza nella stessa di ogni possibile riferimento alla natura confederativa dell'unione.

Consapevole, peraltro, che uno dei punti di maggior forza delle posizioni antifederaliste è costituito proprio dalla riduzione dell'unione federale a mera confederazione determinata dal riconoscimento della funzione costituente degli Stati membri, l'autore si sofferma sul punto in questione, sostenendo l'erroneità della tesi, che individua negli Stati le parti costituenti della federazione per il solo motivo che la Costituzione sia stata redatta dai delegati statali e sia stata ratificata dai diversi organi legislativi dell'Unione. Secondo Story, infatti, i governi delle diverse comunità coloniali non hanno mai avuto il potere di creare un nuovo governo in grado di amministrare direttamente i consociati; solo il popolo, nella sua capacità sovrana, ha la possibilità di modificare la propria forma di governo così come di trasferire la propria sovranità ad un governo nazionale¹⁰⁰. Anche in questo caso, l'autore avvalorava la propria ricostruzione richiamando, da un lato, il dibattito politico del periodo costituente e, dall'altro, il preambolo dello stesso testo costituzionale, ove si afferma che la Costituzione è predisposta dal popolo degli Stati Uniti e non dai singoli Stati membri. Nessun problema, del resto, sorge dalla circostanza che il popolo sia formato da un unico gruppo sociale o da più comunità politiche confluite insieme; il fattore discriminante risiede nel valore attribuito al patto dall'aggregazione sociale nel suo complesso ovvero, più precisamente, dalla maggioranza dei soggetti titolari di diritto di voto¹⁰¹.

¹⁰⁰ Story è alquanto esplicito sul punto, sostenendo che «the people, and the people only, in their original sovereign capacity, had a right to change their form of government, to enter into a compact, and to transfer any sovereignty to the national government» (*Ibid.*, p. 330).

¹⁰¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 319 s., ove si afferma che «whether formed by a single people, or by different societies of people, in their political capacity, a constitution, though

A conclusione della propria ricostruzione, ora brevemente esposta, specularmente a quanto affermato da Calhoun e, in generale, dai repubblicani sul versante opposto, Story osserva come la visione della *compact theory* propria degli antifederalisti sia profondamente ingannevole, in quanto, forzando il linguaggio costituzionale, delinea un quadro incompatibile con l'evoluzione storica e l'assetto costituzionale voluto dai padri fondatori. Esclusa la sovranità degli Stati membri, a cui viene sostanzialmente riconosciuta la natura di strutture organizzative deputate all'attuazione della sovrana volontà nazionale, ricondotto il *compact* federale da semplice contratto tra Stati a vera e propria Costituzione, l'autore conclude che questa ha dato vita ad una «permanent form of government» che, in quanto tale, «cannot be resumed or withdrawn at pleasure»¹⁰². Le conseguenze in punto di legittimità di un'eventuale secessione unilaterale da parte di una minoranza delle comunità federate sono evidenti. In alcun modo, infatti, nell'impianto teorico esposto possono trovare cittadinanza gli *States' Rights* enucleati nelle *Virginia* e *Kentucky Resolutions*, né, tantomeno, il diritto di secessione elaborato da Calhoun, i quali sono, in linea teorica ancor prima che pratica, incompatibili con la concezione della federazione come entità statale sovrana.

2.6. *La guerra civile ed il definitivo superamento del problema della secessione nel federalismo americano*

La profonda divergenza di interpretazioni sulla natura del legame federale brevemente illustrata, si contestualizza, come accennato, in un aspro contrasto tra le diverse aree geografiche e produttive del Paese che porta gradualmente ad una sua sezionalizzazione¹⁰³. Da un lato si pongono gli Stati del nord e dell'o-

originating in consent, becomes, when ratified, obligatory, as a fundamental ordinance of law».

¹⁰² Cfr. *Ibid.*, p. 319.

¹⁰³ Per un'analisi delle principali scuole di pensiero sul periodo della sezionalizzazione del Paese, v. J. ASHWORTH, *The Sectionalization of Politics, 1845-1860*, in W.L. Barney (cur.), *A companion to 19th-Century America*, Oxford, 2001, pp. 33 ss.

vest, caratterizzati da un'economia principalmente industriale e commerciale, i quali spingono con sempre maggior decisione verso una politica protezionistica e manifestano, di conseguenza, la loro preferenza per un governo centrale forte, in grado di svolgere realmente una funzione direttiva nell'economia nazionale, che vincoli anche le singole comunità locali. Dall'altro, si trovano gli Stati del sud, caratterizzati da un'economia prevalentemente agricola estremamente competitiva anche per il basso costo della manodopera (principalmente di natura servile), i quali insistono sulla propria sovranità e sulla natura limitata del governo nazionale, vedendo con preoccupazione un intervento diretto della federazione a livello economico.

È chiaro come, nel quadro politico-istituzionale dell'epoca, la diversità di interpretazioni sul ruolo della Costituzione e sulla natura stessa dell'unione federale assuma un valore strumentale e, per così dire, di supporto delle differenti linee di governo. Ed è proprio dalla radicalizzazione di un simile contrasto che trae origine la guerra civile.

Sorta, come detto, sulla base di una diversità economico-sociale delle due 'sezioni' dell'Unione, la crisi finale si focalizza sulla sempre più profonda divergenza di posizioni in ordine al delicato tema della schiavitù. In virtù anche al differente tipo di economia, le comunità del nord e dell'ovest, diversamente da quelle del sud, non basano il proprio sistema produttivo sull'apporto del lavoro servile. Tale differenza non produce da subito una netta spaccatura di posizioni sulla legittimità dell'istituto; in sostanza, l'opinione generale non vede ancora nella schiavitù una lesione irreparabile dei diritti naturali¹⁰⁴. Solo dopo un primo periodo, i punti di vista cominciano a divergere profondamente. Anche in questo frangente, peraltro, la divisione pare essere dettata più da ragioni di ordine economico che da radicate convinzioni morali. A fronte di una crescente differenziazione del sistema produttivo, la diversa posizione sulla schiavitù diventa ele-

¹⁰⁴ Sul punto, pare opportuno notare come molti rappresentanti politici della fazione federalista, più vicina agli interessi del nord, fossero personalmente proprietari di alcuni schiavi.

mento qualificante delle due anime del Paese. Le dichiarazioni di principio sul tema, pertanto, assumono un valore strumentale rispetto ai contrasti di ordine politico-economico generale.

Detta natura strumentale emerge da un'analisi dei diversi periodi storici in cui il dibattito politico si trova a confrontarsi sul punto. Un primo episodio si registra nei primi decenni del XIX secolo, allorquando si pone il problema della creazione di nuove entità statuali all'interno dei territori dell'ovest via via acquisiti dalla federazione. In tale contesto, prende corpo un primo scontro sulla legittimità della scelta di estendere l'istituto della schiavitù anche ai nuovi membri. Il reale tema di contrasto non attiene, tuttavia, alla conformità dell'istituto al diritto naturale; il confronto insiste sulle conseguenze a livello istituzionale che l'imposizione, o meno, del divieto per i nuovi Stati di prevedere nel proprio ordinamento interno la schiavitù potrebbe determinare nel funzionamento dell'organizzazione federale¹⁰⁵. La natura, per così dire, ancora fluida del sistema federale e la perdurante omogeneità sostanziale degli assetti socio-produttivi, comunque, rendono alla fine possibile una soluzione di compromesso in grado di lasciare inalterato l'equilibrio istituzionale raggiunto. Il c.d. *Missouri Compromise*, raggiunto nel 1820, infatti, stabilisce che tutti i nuovi Stati, posti all'interno dei territori acquisiti dall'Unione con l'acquisto della Louisiana del 1803, collocati al di sotto della latitudine di 36 gradi e 30 primi, sono ammessi nella federazione come Stati schiavisti; gli altri sono ammessi come Stati 'liberi'. In tal modo, si riesce a garantire che alle due sezioni del Paese un identico numero di Stati e, di conseguenza, un identica forza politica¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Il problema sostanziale sotteso alla decisione se ammettere, o meno, nuovi Stati 'schiavisti', consisteva infatti nella rottura dell'equilibrio nella formazione del senato, all'epoca composto in modo paritario da rappresentanti della sezione del nord e di quella del sud. Chiare erano, già allora, le conseguenze che uno sbilanciamento della rappresentanza avrebbe potuto determinare nel complessivo funzionamento del sistema federale.

¹⁰⁶ Unica eccezione alla regola generale era lo stato del Missouri. L'equilibrio, di cui si è accennato *supra*, tuttavia, potè essere mantenuto solo grazie alla formazione del

Un nuovo compromesso, peraltro, si rende necessario successivamente, in dipendenza di un'ulteriore fase di espansione verso ovest. Anche in questo caso, il confronto si conclude con una soluzione che, pur non affrontando apertamente il problema in termini generali, riesce a preservare il delicato equilibrio politico-istituzionale federale¹⁰⁷. Diversamente da quanto accaduto nella prima metà del secolo, però, la questione si inserisce all'interno di un più ampio scontro tra le due sezioni del Paese, in una fase storica in cui le differenze socio-economiche paiono oramai inconciliabili. La mancata risoluzione definitiva della controversia sui territori acquistati dall'Unione, pertanto, fa sì che la tregua abbia breve durata. La spaccatura del corpo sociale americano rende più aspro lo scontro anche in relazione al tema della schiavitù; i dissidi non riguardano più esclusivamente la conservazione dell'istituto all'interno degli Stati di nuova ammissione, ma l'opportunità stessa di procedere alla sua abolizione in tutta la federazione. La campagna abolizionista sviluppata negli Stati del nord e dell'ovest, tuttavia, neppure in questa occasione sembra essere ispirata da una profonda convinzione nella universalità dei diritti naturali dell'uomo¹⁰⁸. Il tema della schiavitù as-

nuovo stato del Maine per distacco dal Massachussets. Per un'analisi più approfondita sul punto, v. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., p. 86; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 104 s.; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 199 s.; D.B. DAVIS, *L'espansione: 1820-1860*, in D.B. DAVIS - D.H. DONALD, *Espansione e conflitto. Gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, Bologna, 1987, pp. 130 ss.

¹⁰⁷ Si tratta del compromesso raggiunto nel 1850 in relazione all'ammissione dello Stato della California e di altri Stati. Il *Missouri compromise*, oltre a determinare una divisione della California, posta a cavallo del 36° parallelo, non era ritenuto applicabile perché inerente solo gli Stati posti nei territori legati all'acquisto della Louisiana. In realtà la motivazione riguardava il probabile sbilanciamento a favore degli Stati schiavisti del sud derivante dall'applicazione del criterio del parallelo. La soluzione adottata, da un lato, ammetteva la California come Stato 'libero' e, dall'altro, rinforza la normativa contro gli schiavi fuggitivi. In relazione al destino dei nuovi territori, però, rinviava tutto alla decisione sovrana delle popolazioni di volta in volta interessate. Per un'analisi più approfondita, v. O. BERGAMINI, *Storia*, cit., pp. 90 ss.; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 210 s.; D.B. DAVIS, *L'espansione: 1820-1860*, cit., pp. 192 ss.

sume, ancor più che in passato, un valore strumentale rispetto allo scontro sull'assetto politico-istituzionale perseguito dalle due sezioni dell'Unione.

Ed è proprio sulla legittimità dell'istituto che s'incentra il confronto che porta alle elezioni presidenziali del 1860.

Pur potendo contare su una maggior forza elettorale, i democratici del sud si presentano divisi al proprio interno tra un'ala più radicale ed una più disponibile al dialogo¹⁰⁹. I repubblicani, invece, riescono a raccogliere le diverse anime della sezione intorno al nominativo di Lincoln, il quale, pur non ottenendo la maggioranza assoluta dei voti, viene eletto Presidente degli Stati Uniti.

La frattura, in questo contesto, appare inevitabile; per gli Stati del sud, infatti, la vittoria elettorale repubblicana prelude chiaramente alla definitiva abolizione della schiavitù e, quindi, al totale asservimento delle comunità meridionali a favore della sezione nord-occidentale. Tale considerazione porta la Carolina del Sud a dichiarare, nel dicembre dello stesso anno, la secessione dal resto dell'Unione. La rottura intervenuta costringe gli altri Stati della sezione a schierarsi a favore o contro il legame federale. Con l'eccezione di alcuni Stati, per lo più di nuova formazione, la decisione della Carolina del Sud viene seguita dalla generalità degli altri membri dell'area meridionale.

Ora, ai fini del presente lavoro, lo scontro prodotto da una simile spaccatura¹¹⁰ non assume particolare rilievo per il fatto di

¹⁰⁸ A conferma, si può osservare come anche dopo l'inizio della guerra civile il Congresso aveva dichiarato che la ragione per la quale l'Unione si trovava in guerra era la difesa della Costituzione e dell'integrità della nazione, e non l'abolizione della schiavitù. Lo stesso Lincoln, del resto, nel 1863 avrebbe adottato un proclama di emancipazione degli schiavi rimasti negli Stati della neonata Confederazione secessionista, e non di quelli residenti negli Stati rimasti nell'Unione. Sull'argomento, tra gli altri, v. R. MITCHELL, *The American civil War* (2001), trad. it. *La guerra civile americana* a cura di L. Pece, Bologna, 2003, pp. 47 ss.

¹⁰⁹ In merito, v. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 114 ss.; D.B. DAVIS, *L'espansione: 1820-1860*, cit., pp. 217 ss.

¹¹⁰ Per un'analisi più approfondita delle vicende legate al conflitto bellico, tra gli altri, v. D.H. DONALD, *L'unificazione: 1860-1877*, in D.B. DAVIS - D.H. DONALD, *Esplan-*

rappresentare il primo episodio della storia moderna di secessione unilaterale, in quanto, da un'analisi complessiva degli eventi, si può vedere nella secessione un mero esempio di infruttuosa ribellione di una parte minoritaria del Paese. Da ciò consegue che, a livello costituzionale, l'unica conseguenza prodotta dalla guerra civile è stata una temporanea sospensione dell'efficacia dell'ordinamento federale sui territori ribelli¹¹¹. L'interesse maggiore, invero, si deve all'atteggiamento tenuto dalle due parti belligeranti. Nei discorsi e nelle singole misure adottate, in costanza ed alla fine del conflitto, rivivono i principi e valori professati dalle due correnti di pensiero precedentemente esposte.

In primo luogo, si possono ricordare le Convenzioni statali che adottano le diverse dichiarazioni di secessione, ove sono riprese le argomentazioni esposte da Calhoun, così come dagli altri sostenitori della *compact theory*, sulla violazione del patto federativo commessa da alcuni Stati contraenti¹¹². L'impostazione

sione e conflitto. *Gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, cit., pp. 232 ss.; R. MITCHELL, *The American civil War*, cit., pp. 20 ss. e 97 ss.; J.M. MCPHERSON, *Battle of Cry. The Civil War Era*, New York, 1988, pp. 234 ss.; R. LURAGHI, *Storia della guerra civile americana*, Torino, 1966, pp. 178 ss.

¹¹¹ Sembra possibile, al riguardo, concordare con la tesi sostenuta, tra gli altri, da A. BESTOR, *The American Civil War as a Constitutional Crisis*, in *The American historical review*, 1964, vol. 69, pp. 327 ss., il quale definisce la guerra di secessione come un esempio di crisi costituzionale da cui è derivato uno stato di emergenza e, più in particolare, uno «stato di eccezione conservativo» (così, P. PINNA, *Crisi costituzionali*, voce in *Digesto discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Torino, 1989, pp. 481 ss.). È infatti, in tale contesto, che possono trovare piena legittimità i provvedimenti, privi di una espressa copertura costituzionale, adottati dal governo centrale per riaffermare la piena efficacia dell'ordinamento federale su tutto il territorio dell'Unione.

¹¹² È interessante rilevare come le dichiarazioni di secessione adottate dagli Stati ribelli avessero un tenore analogo a quello della Dichiarazione di indipendenza del 1776. Anche nel 1861, infatti, le ragioni addotte per giustificare il distacco insistevano sul tentativo del governo federale di sottomettere materialmente gli Stati del sud, in evidente spregio del patto concluso quasi un secolo prima. Al riguardo, v. R. MITCHELL, *La guerra civile americana*, Bologna, 2003, pp. 21 s., ove si riporta la dichiarazione di indipendenza del Missouri, nella quale si afferma che il governo federale «calpesta l'originale eguaglianza del Sud ... Ha del tutto infranto il patto che i nostri padri giurarono di mantenere in vita ... Non ferma la sua marcia di aggressione e non ci lascia nessuna speranza di cessazione o di una pausa ... Ci aspetta, nell'Unione, un as-

contrattualista connota altresì chiaramente la struttura delineata con la creazione degli Stati Confederati d'America¹¹³. Pur riproponendo sostanzialmente le soluzioni presenti nella Costituzione federale, la carta costituzionale degli Stati secessionisti riduce i poteri di governo diretto dell'amministrazione centrale e, soprattutto, riafferma con rigore la sovranità assoluta dei singoli membri, attribuendo all'Unione una natura esclusivamente confederale¹¹⁴.

In secondo luogo, si devono ricordare i numerosi discorsi di Lincoln sull'inscindibilità dell'Unione federale e sulla sovranità assoluta della nazione americana intesa in senso unitario¹¹⁵. In particolare, riprendendo le tesi di Story, in un celebre discorso tenuto davanti al congresso nel 1861, il Presidente sostiene che «nell'ambito dell'Unione, i nostri stati hanno né più né meno il potere loro conferito dalla Costituzione, e nessuno di loro fu mai fuori dall'Unione ... Non essendo mai esistiti come stati, in sostanza o nominalmente, al di fuori dell'Unione, da dove [derivano] questa magica onnipotenza dei «diritti degli stati» per affermare una rivendicazione del potere di distruggere legittima-

soggettamento competo, se dovessimo acconsentire a restarvi ancora ... Per cause molto meno importanti, i nostri padri si staccarono dalla corona d'Inghilterra».

¹¹³ La concezione contrattualista della nuova Costituzione emerge in modo evidente dal testo del preambolo, nella parte in cui, modificando sensibilmente il tenore della Carta di Filadelfia del 1787, recita «Noi popolo degli Stati confederati, agendo ciascun Stato nella sua natura sovrana ed indipendente».

¹¹⁴ Per un'analisi approfondita della carta costituzionale degli Stati confederati, adottata nel 1862, v. N. MATTEUCCI, *La "guerra civile": una crisi nel (e non del) federalismo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1966, pp. 982 ss., il quale peraltro, riferendosi alla guerra civile, parla non di crisi del federalismo, ma di crisi nel federalismo. Secondo l'autore, infatti, la circostanza che la Costituzione confederale ricalcasse sostanzialmente quella degli Stati Uniti induce a ritenere che la secessione non fosse dovuta ad una profonda spaccatura sui valori fondanti della federazione, ma rappresentasse piuttosto uno strumento degli Stati del sud per difendere i propri interessi dalla politica aggressiva del governo federale.

¹¹⁵ Sulla complessa figura di Lincoln, v. R. LURAGHI, *Storia della guerra civile americana*, cit., pp. 204 ss.; O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 105 s.; G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 219 ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, cit., pp. 316 ss.; D. DONALD, *Lincoln reconsidered*, New York, 1969, pp. 57 ss.

mente l'Unione stessa ... Gli stati acquisiscono il loro status in seno all'Unione e non hanno nessun altro status legale»¹¹⁶.

Emerge con chiarezza come, nel pronunciare queste parole, Lincoln non sia mosso da pure ragioni di opportunità politica, ma dalla ferma convinzione che il consenso da cui è sorta la federazione sia irrevocabile e che un'eventuale decisione unilaterale di una parte degli Stati membri di secedere non possa in alcun modo ritenersi legittima, in quanto una simile evenienza determinerebbe la distruzione dell'Unione stessa¹¹⁷.

L'impossibilità, anche solo teorica, di attribuire alla secessione una veste giuridica, emerge del resto dalla posizione concretamente assunta dal Presidente nei confronti degli Stati confluiti nella neonata Confederazione. Per un primo aspetto, infatti, diversamente da quanto ipotizzato da altri esponenti del suo partito, Lincoln non prende mai in considerazione la possibilità di riconoscere formalmente l'avvenuto distacco¹¹⁸. Per un secondo e più rilevante aspetto, una volta definite le sorti del conflitto, il Presidente elabora un piano di ricostruzione nel quale gli Stati secessionisti non sono visti come nemici esterni sconfitti e conquistati, ma come parti dell'Unione ove è necessa-

¹¹⁶ Il testo del discorso è riportato in R. MITCHELL, *La guerra civile americana*, cit., pp. 26 ss.

¹¹⁷ La fermezza della convinzione di Lincoln emerge in modo ancor più chiaro se si considera che, in tema di schiavitù, il Presidente non mostrava la stessa tenacia in favore dell'abolizione. Anche per conquistare importanti consensi elettorali, infatti, prima dello scoppio della guerra, egli si dichiarò disponibile alla conservazione dell'istituto. Solo davanti al fallimento dei tentativi di mediazione, la liberazione degli schiavi diventò uno dei fini dichiaratamente primari del conflitto. Anche in questo caso, però, il Presidente apparve interessato a sfruttare il tema dell'abolizione unicamente per scopi bellici. Dopo quasi due anni di guerra, infatti, il Presidente proclamò la liberazione degli schiavi degli stati ribelli, omettendo del tutto di assicurare la libertà agli schiavi posti all'interno di Stati schiavisti non ribelli.

¹¹⁸ Al riguardo, v. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 119 s., il quale osserva come Lincoln rifiutasse di definire secessionisti gli Stati che avevano compiuto il distacco, preferendo utilizzare il termine di ribellione di alcuni cittadini. In tal modo, infatti, il Presidente poteva continuare a sostenere la finzione giuridica dell'unità dell'ordinamento federale.

rio garantire nuovamente il pieno e corretto funzionamento dell'ordinamento federale.

La stessa posizione, del resto, è assunta anche dalla Corte Suprema, la quale, pochi anni dopo la fine del conflitto, nella sentenza *Texas v. White* afferma esplicitamente che «the Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union, composed of indestructibly States ... When Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble relation ... there was no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States»¹¹⁹, aggiun-

¹¹⁹ *Texas v. White* 1869, 74 U.S. 700. Il caso sottoposto a giudizio della Corte riguardava la validità di alcuni buoni del tesoro emessi dal governo federale e venduti al Texas prima dell'inizio del conflitto bellico e successivamente utilizzati dal ribelle governo texano per finanziare i propri piani bellici. In tale contesto, i giudici dichiarano che «considered as transactions under the Constitution, the ordinance of secession, adopted by the convention, and ratified by a majority of the citizens of Texas, and all acts of her legislature intended to give effect to that ordinance, were absolutely null» e, pertanto, dichiarano l'illegittimità dell'avvenuta alienazione dei predetti buoni da parte del Texas durante l'insurrezione. Per un commento della sentenza, v. B. SCHWARTZ, *A Commentary on the Constitution of the United States*, MacMillan, New York, vol. I, 1963, pp. 36 s.

In via del tutto incidentale, sembra ancora opportuno rilevare come, nel primo secolo di vita della federazione, i giudici non avessero mai preso posizione specifica sul tema della legittimità della secessione. Nelle proprie sentenze, la Corte aveva in un primo momento mirato a consolidare le attribuzioni del governo centrale. Non era, tuttavia, intenzione della Corte affermare la sovranità assoluta del livello federale: i giudici intendevano unicamente dare reale attuazione alla dualità delineata dalla Costituzione. A conferma dell'assunto si può osservare come, durante la crisi politica che avrebbe portato alla guerra civile, chiamata a pronunciarsi sul tema della schiavitù, la Corte, dichiarando che gli schiavi costituivano oggetto di diritto di proprietà e che, pertanto, la federazione non poteva disciplinare sul punto, si schierò apertamente a favore della lettura sudista dell'istituto. Anche in questo caso, peraltro, l'intendimento della Corte non era quello di affermare la natura pattizia della Costituzione federale, ma di dare pratica attuazione al sistema duale delineato dai padri fondatori. Per un'analisi del ruolo della Corte Suprema nell'evoluzione del costituzionalismo americano, tra i molti, v. B.F. WRIGHT, *The Growth of American Constitutional Law*, New York, 1942, pp.33 ss.; C.G. HAINES - F.H. SHERWOOD, *The Role of the Supreme Court in American Government and Policies 1835-1864*, cit.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 80 ss. Più in particolare, per ulteriori riferimenti in merito alle pronunce successive al termine della guerra di secessione, v. E.S. CORWIN (cur.), *The Constitution of the United States of America*, Washington, 1953, p. 728.

gendo che, durante tutto il conflitto, «the State did non cease to be a State, nor her citizens to be citizens of the Union»¹²⁰.

La fine del conflitto, peraltro, non porta all'esaurimento dello scontro tra le due sezioni del Paese. La morte improvvisa di Lincoln, infatti, determina un cambiamento della politica del governo centrale¹²¹. Gli Stati del sud vengono occupati militarmente e vengono insediati dei governi accondiscendenti verso la federazione. In tale contesto vengono approvati gli emendamenti costituzionali sull'abolizione della schiavitù e sull'estensione del diritto di voto¹²².

Il graduale reinserimento della classe politica sudista, però, determina un riacuirsi del contrasto, il quale è destinato a concludersi solo con un compromesso politico raggiunto in occasione delle elezioni presidenziali del 1876, allorquando, a causa del sostanziale pareggio tra il candidato democratico e quello repubblicano, la scelta del Presidente viene deferita al Congresso¹²³. In tale contesto, pur avendo ottenuto un numero maggiori di voti, i democratici danno il proprio consenso all'elezione del rappresentante repubblicano in cambio del definitivo ritiro delle forze federali dagli Stati sconfitti¹²⁴.

La soluzione adottata è di estrema importanza costituzionale sotto un duplice aspetto. Da un lato, infatti, il consenso dei democratici verso il candidato presidenziale repubblicano segna

¹²⁰ È qui evidente l'analogia con la posizione di Lincoln, il quale, come si accennato, non ammetteva l'avvenuto distacco, ma qualificava i separatisti semplicemente come dei ribelli.

¹²¹ Sulle vicende legate alla ricostruzione, tra gli altri, v. l'ampia descrizione operata da J.W. BURGESS, *Reconstruction and the Constitution. 1866-1876*, New York, 1970, pp. 8 ss. e 31 ss.; D.H. DONALD, *L'unificazione: 1860-1877*, cit., pp. 305 ss. Per un esame delle principali letture storiche del periodo della ricostruzione, v. V. BURTON, *Civil War and Reconstruction, 1861-1877*, in W.L. Barney (cur.), *A companion*, cit., pp. 47 ss.

¹²² Sugli aspetti problematici degli emendamenti della ricostruzione, v. G. BONNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 117 ss.; B. ACKERMAN, *We the People. Foundation*, Cambridge, 1991, pp. 81 ss.

¹²³ V. O. BERGAMINI, *Breve storia*, cit., pp. 127 s.

¹²⁴ L'accordo prevedeva anche altri impegni, a carico di entrambe le parti, a cui però non venne data attuazione.

la piena accettazione del rafforzamento e consolidamento del governo federale. Dall'altro, la fine della presenza federale negli Stati vinti rappresenta non solo il ritorno alla normalità e, quindi, allo stato di cose anteriore alla guerra, ma anche la tacita approvazione della giurisdizione esclusiva statale in relazione agli affari interni.

In sostanza, la fine della fase di ricostruzione segna la definitiva acquiescenza verso la natura duale del sistema federale. A differenza di quanto riscontrabile nel costituzionalismo delle origini, però, all'indomani della guerra civile si consolida l'idea dell'inscindibilità dell'unione politica rappresentata dall'ordinamento federale, al quale solo è attribuita la *absoluta potestas*¹²⁵. Sono impliciti in questa impostazione il definitivo superamento della lettura 'confederale' di Calhoun e la negazione di un diritto di secessione in capo ai singoli Stati federati, i quali appaiono connotati da una mera autonomia costituzionale. L'esclusione del diritto di secessione, tuttavia, non viene sanzionata in modo esplicito in atti normativi federali; più semplicemente, l'accettazione pacifica della coesistenza di unità ed autonomia fa venir meno ogni interesse politico al riguardo. La soppressione della schiavitù, da un lato, e l'evoluzione economico-sociale, dall'altro, contribuiscono a spostare l'attenzione su tematiche differenti, di maggiore e più pressante attualità. Il mutato sistema produttivo, invero, porta gradualmente alla ribalta il problema delle classi sociali emergenti. In conclusione, superate le insidie del pluralismo territoriale, l'ordinamento federale è chiamato ad affrontare le nuove sfide del pluralismo sociale¹²⁶; l'ipotesi della secessione di una parte della federazione viene definitivamente rigettata, in quanto ontologicamente incompatibile con la natura sovrana e perpetua dell'Unione.

¹²⁵ Così, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 115 s.

¹²⁶ Sui nuovi problemi che gli Stati Uniti hanno dovuto affrontare all'indomani della conclusione della guerra civile, v. S. VOLTERRA (cur.), *Corte Suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d'America (1874-1910)*, Torino, 2004; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 125 ss.; M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, cit., pp. 116 ss.

CAPITOLO TERZO

L'ESPERIENZA CANADESE

SOMMARIO: 3.1. Le origini storiche della Costituzione federale del Canada. – 3.2. Il compromesso costituzionale nel procedimento di adozione del British North America Act del 1867. – 3.3. Il legame federale nel primo secolo di vita della nuova Costituzione. – 3.4. Il rimpatrio della Costituzione – 3.5 L'esigenza di profonde modifiche al patto costituzionale: i tentativi di soluzione della questione quebecchese. – 3.6. Costituzione e secessione nell'*advisory opinion* della Corte Suprema del 1998. – 3.7. Il seguito legislativo del *reference* del 1998: verso una nuova fase di stallo. – 3.8. Costituzione e secessione nell'esperienza canadese: alcune riflessioni conclusive.

3.1. *Le origini storiche della Costituzione federale del Canada*

Se l'esperienza statunitense costituisce, all'interno del costituzionalismo moderno, il primo riferimento storico in tema di secessione, il caso del Canada rappresenta l'esperienza contemporanea di maggiore interesse per gli spunti di riflessione offerti al dibattito politico e dottrinale, non solo canadese, in tema di secessione.

Sin dall'origine della Federazione, la profonda divisione culturale dei due principali gruppi linguistici presenti nel Paese, unita alla dimensione territoriale degli stessi¹, ha costituito un motivo di attrito tra il governo centrale e la Provincia del Quebec. Da un lato, quest'ultima ha costantemente tentato di ottenere il

¹ La collettività francofona, in posizione di netta minoranza all'interno del Paese (circa il 25% della popolazione nazionale), è fortemente maggioritaria all'interno del Quebec, ove costituisce circa l'80% della popolazione.

riconoscimento di una natura particolare e distinta rispetto alle altre province anglofone, minacciando periodicamente la secessione unilaterale dal resto del Paese. Dall'altro, anche per una netta opposizione delle altre province e delle minoranze autotone, soprattutto negli ultimi venti anni, Ottawa ha sempre cercato di minimizzare la particolarità della provincia a maggioranza francofona. Insistendo sul secolare legame federativo tra le diverse parti del Paese, il governo centrale ha piuttosto mirato alla fondazione 'postuma' di un sentimento nazionale unitario.

Una corretta comprensione della realtà attuale, peraltro, non può prescindere, come si è visto in relazione agli Stati Uniti, da un'analisi della storia costituzionale e, in particolare, del genere di legame che ha dato vita alla federazione canadese. Le diverse posizioni elaborate appaiono, infatti, fortemente influenzate dalla concezione dell'accordo che ha portato all'adozione del *British North America Act* (in seguito BNAA) del 1867, come *compact* tra Stati ovvero come *pactum societatis* che, trascendendo le diverse collettività territoriali, trova la propria legittimazione nel consenso prestato dai singoli consociati². Simile ricostruzione storica, tuttavia, richiede un seppur breve *excursus* sugli eventi e le circostanze storiche che hanno preceduto l'emanazione del BNAA³.

A partire dal XVI secolo, la Francia inizia gradualmente ad occupare i vasti territori a nord del nuovo continente, sottoponendoli al controllo di Vice-Re direttamente designati dal sovrano francese. Strettamente connessa con l'evoluzione degli in-

² Così anche T. GROPPi, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Quebec*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3072.

³ Per una più approfondita esposizione del quadro storico, che precede l'adozione del BNAA, v. tra gli altri L. CODIGNOLA - L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada. Dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 1999; R. DOUGLAS FRANCIS - R. JONES - D.B. SMITH, *Origins. Canadian History to Confederation*, Toronto, 1996; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001, pp. 46 ss.; J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Montréal, 1994, vol. I, pp. 3 ss.; P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, 1993, pp. 12 ss.

teressi economici della madrepatria, agli inizi del XVII secolo, l'opera di colonizzazione si traduce nella conclusione di una serie di accordi con i principali gruppi autoctoni, volti a garantire una certa tranquillità nella conduzione dei traffici commerciali. Nello stesso senso si pongono le decisioni, da un lato, di creare alcuni primi nuclei istituzionali di governo⁴ e, dall'altro, di fissare sul nuovo continente la presenza di un adeguato contingente militare. La stabilizzazione del contesto sociale crea poi le premesse per l'aumento dei traffici e, conseguentemente, imprime nuovo impulso all'immigrazione di sudditi dalla madrepatria. Così, oltre agli appartenenti ai ceti sociali inferiori, confluiscono funzionari, militari e mercanti che generano un graduale ma costante incremento della popolazione nei possedimenti francesi d'oltreoceano.

È all'interno di una simile cornice storica che si pone la nascita di quelle che vengono comunemente identificate come le tradizioni culturali della comunità francofona. Ed invero, gli stretti legami commerciali e politici con la madrepatria, da un lato, determinano la refrattarietà al sistema politico rappresentativo tipico dell'ordinamento britannico e delle sue colonie e, dall'altro, il consolidamento di un ordinamento giuridico di *civil law* imperniato sulle consuetudini di Parigi. Allo stesso tempo, si assiste ad un continuo rafforzamento della posizione della Chiesa cattolica; se, infatti, nella fase iniziale dell'occupazione del nuovo continente, il clero focalizza la propria attenzione sulla importante funzione evangelizzatrice, in seguito lo stesso concorre in modo fattivo al progresso sociale e al governo dei possedimenti francesi⁵.

⁴ Dopo un primo periodo in cui il governo del territorio canadese occupato dai francesi era stato affidato ad alcune compagnie commerciali, come la Compagnia dei Cento Associati, nel 1647 la Corona aveva creato un primo Consiglio di amministrazione, noto come Consiglio di Quebec. Successivamente, nel 1663 lo stesso organo era stato sostituito dal nuovo Consiglio Sovrano, dotato tra l'altro di poteri esecutivi e giurisdizionali.

⁵ In merito, si può ricordare come sia opera dei gesuiti, nel 1635, la fondazione nel Quebec del primo istituto scolastico di istruzione superiore. Da un punto di vista politico istituzionale, poi, si deve rilevare come del Consiglio di amministrazione della colonia facesse parte anche il Superiore dei gesuiti.

Proprio con il passaggio dei possedimenti francesi del nord-america sotto il dominio britannico, del resto, il clero si pone come unico soggetto politico in grado di interloquire con i nuovi padroni. È, infatti, la Chiesa cattolica che, all'indomani della capitolazione dei francesi e del Trattato di Parigi del 1763, assume quel ruolo di depositaria delle tradizioni e degli interessi della comunità francofona, che manterrà fino all'adozione del BNAA.

Nel primo periodo di dominazione anglosassone, caratterizzato dalla determinazione della Corona britannica di isolare la vecchia *élite* e di procedere ad un'assimilazione forzata della componente francofona, siffatto ruolo induce il governo britannico non solo ad escludere ogni forma di assemblea politica rappresentativa e ad imporre l'applicazione del *common law* anglosassone, ma anche a tentare di emarginare la Chiesa cattolica attraverso la creazione di istituti di istruzione protestante e, più in generale, il sostentamento del clero riformista⁶.

La delicatezza dei rapporti con le riottose colonie americane, tuttavia, suggerisce al governo di Londra l'opportunità di riesaminare i rapporti con l'ex colonia francese. In tale contesto emerge nuovamente la rilevanza della posizione assunta dalla Chiesa cattolica all'interno della comunità di lingua francese. Con il *Quebec Act* del 1774, infatti, la Corona revoca parzialmente le soluzioni adottate all'indomani dell'estensione dell'*imperium* alla colonia francofona, riconoscendo alla popolazione francofona la piena libertà religiosa ed il diritto di utilizzare il tradizionale *civil law*⁷. L'importanza di un simile provvedimento è ancor più evidente laddove si consideri che, con lo stesso, vengono per la prima volta chiaramente definiti i tratti principali di quella diversità culturale, che tuttora caratterizza una parte della collettività canadese.

⁶ In tal senso si pone altresì la decisione, adottata con la *Royal Proclamation* del 1763, di ridurre l'estensione territoriale della ex colonia francese in modo da limitare i legami tra la comunità anglofona e quella francofona.

⁷ Tra le altre misure, con il *Quebec Act* viene parzialmente revocata l'originaria limitazione del territorio della colonia francofona.

La posizione della comunità francofona muta ulteriormente nel 1791, allorquando attraverso il *Constitutional Act* la vecchia colonia viene divisa in due: l'Alto Canada, situato ad ovest e coincidente con la provincia dell'Ontario, ed il Basso Canada, ubicato ad est e comprendente l'attuale Quebec⁸. Contemporaneamente, anche nell'intento di diminuire le pressioni nei confronti della madrepatria, si prevede la creazione di un'assemblea legislativa elettiva per entrambe le due nuove colonie e la correlativa concessione di un primo nucleo di diritti politici. Nonostante la persistente preminenza dei poteri riconosciuti al governatore e, più in generale, agli esponenti del governo centrale⁹, l'*Act* costituisce una soluzione di compromesso tra gli interessi dei diversi soggetti politici. Da un lato, infatti, con l'istituzione di una prima forma di autogoverno la Corona avverte la possibilità di liberarsi dagli oneri dell'amministrazione diretta delle colonie. Dall'altro, la divisione operata comporta una concentrazione territoriale delle due differenti comunità linguistiche, consentendo alla popolazione anglofona di sottrarsi alle pressioni della comunità francofona, ancora percentualmente maggioritaria, ed a quest'ultima di monopolizzare l'assemblea legislativa locale e, conseguentemente, poter tutelare in modo più efficace la propria diversità.

Per quanto riguarda la collettività di lingua francese, in particolare, il nuovo ordine trova una piena adesione anche per il sicuro favore con cui lo stesso viene accolto da parte del clero cattolico non solo per il rinnovato riconoscimento di diritti e tradizioni peculiari, ma anche per la ferma convinzione dell'oppor-

⁸ Nella divisione operata, il legislatore britannico ha tentato di ridurre i motivi di tensione sociale, separando il territorio popolato da una maggioranza anglofona dalla parte della colonia abitata in prevalenza dalla comunità francofona.

⁹ Sul punto, v. J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec* cit., p. 52 e P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey* cit., p. 14. Secondo Morin, in particolare, la «prépondérance impériale» deriverebbe chiaramente dalla previsione di una funzione legislativa esercitata con il concorso necessario dell'assemblea legislativa elettiva, del consiglio legislativo, di nomina governativa, e dell'organo esecutivo, di nomina regia.

tunità di evitare il sorgere di fermenti e tensioni sociali analoghi a quelli che avevano caratterizzato la più recente storia delle relazioni tra le colonie americane e la madrepatria¹⁰. Ora, proprio il tacito consenso nei confronti del regime delineato con l'*Act* del 1791 costituisce un importante passo avanti nel cammino verso il consolidamento di una coesistenza di 'nazioni' differenti all'interno di una medesima comunità, che porterà successivamente alla nascita di uno Stato plurinazionale.

Un'ulteriore evoluzione verso la formazione di una collettività differenziata ma caratterizzata da un legame unitario si può ritrovare nel modo in cui è stata data attuazione al sistema delineato con l'*Act of Union* del 1840. All'indomani della repressione dei moti insurrezionali del 1837, la Corona avverte l'opportunità di procedere ad una nuova revisione dell'ordinamento dei possedimenti del nordamerica. Sulla base di una relazione di Lord Durham, il Basso e l'Alto Canada vengono riuniti in un unico *Dominion*, con una sola assemblea legislativa elettiva ed una rappresentanza paritaria delle due vecchie colonie, indipendentemente dalla popolazione delle stesse. Contemporaneamente, la madrepatria impone al governatore di scegliere i membri del proprio gabinetto tra politici in grado di ottenere il sostegno dell'assemblea legislativa.

L'obiettivo perseguito con l'unificazione delle due colonie e la previsione di un primigenio rapporto di fiducia tra potere legislativo ed esecutivo consiste fondamentalmente nel tentativo di favorire l'assimilazione della collettività francofona¹¹. Più che la responsabilizzazione¹² della comunità locale, il governo di Lon-

¹⁰ In questo senso, v. R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*. cit., p. 50, secondo il quale «in questo interesse condiviso, nell'implicito scambio fra il riconoscimento di gran parte dei diritti goduti in precedenza e l'accettazione del nuovo regime, va individuato, se non un vero e proprio patto, quanto meno una durevole intesa tacita».

¹¹ Dalla relazione di Lord Durham traspare chiaramente l'intenzione di creare nel Basso Canada lo stesso carattere nazionale dell'impero e, più in particolare, di rendere predominante su tutto il continente nordamericano la razza britannica.

¹² È sempre nella relazione di Lord Durham che si parla espressamente di *responsible government*.

dra mira a garantire alla popolazione di lingua inglese, originariamente minoritaria all'interno della nuova provincia, il controllo del potere politico.

La particolarità della realtà sociale canadese, tuttavia, porta alla configurazione di un quadro sostanzialmente differente. Il peso politico del clero cattolico e la coesione dell'*élite* francofona incidono profondamente sul funzionamento del sistema, orientandolo in senso quasi federale. Da un lato, l'organo esecutivo è composto da due corpi distinti, composti da membri di estrazione rispettivamente francofona ed anglofona¹³. Dall'altro, anche all'interno dell'assemblea elettiva, si può rilevare il consolidarsi di una prassi per cui i rappresentanti sono divisi in due diverse sezioni a seconda della colonia di appartenenza. A tali sezioni spetta la competenza esclusiva a legiferare nelle materie attinenti unicamente alla colonia di riferimento¹⁴.

Un simile quadro istituzionale consente alla comunità francofona di tutelare la propria diversità culturale¹⁵ e, più in generale, di neutralizzare parzialmente lo svantaggio del fattore demografico. In verità, proprio il principio di rappresentazione paritaria delle due colonie, ideato per assicurare una maggior rappresentatività della comunità anglofona, originariamente minoritaria rispetto alla popolazione francofona, diviene successivamente strumento di garanzia per quest'ultima. Nella seconda metà del secolo, infatti, la forte concentrazione all'interno della vecchia colonia del Basso Canada degli abitanti di lingua francese, ormai un terzo dell'intera popolazione canadese, genera una maggior rappresentatività degli stessi ed un correlativo maggior peso all'interno delle procedure decisionali.

Tale assetto politico influisce in modo rilevante anche sul processo che conduce all'adozione del BNAA del 1867. Il funzionamento quasi federale del sistema contribuisce ad irrigidire

¹³ Sul punto v. R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*, cit., pp. 52 s., il quale parla di «singolare fenomeno di bicefalismo costituzionale».

¹⁴ Cfr. P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey* cit., p. 16.

¹⁵ In tal contesto si pone la parificazione dello *status* della lingua francese e inglese operata nel 1849 dal Governatore generale.

le divisioni tra le due differenti comunità, portando ad una progressiva instabilità di governo della colonia. A partire dalla seconda metà del secolo, l'esecutivo trova sempre maggiori difficoltà nel mantenere un sostegno stabile da parte di una maggioranza in entrambe le sezioni dell'assemblea legislativa.

3.2. *Il compromesso costituzionale nel procedimento di adozione del British North America Act del 1867*

La situazione di stallo così creata viene sbloccata solo attraverso un compromesso sulle riforme costituzionali da apportare al sistema. Nel 1864, in seguito ad una crisi di governo, i riformisti dell'Alto Canada ed i conservatori di entrambe le sezioni concordano sull'opportunità di evitare lo scioglimento anticipato del parlamento e di dare vita ad una grande coalizione di governo, in grado di raggiungere un accordo su una modifica in senso federale¹⁶ della Costituzione. Come è stato rilevato¹⁷, alla base della coalizione non vi è un mero accordo di temporanea non belligeranza tra i diversi partiti, ma un vero e proprio compromesso costituzionale. Da un lato, gli anglofoni comprendono di poter continuare ad esercitare un controllo generale sul governo comune dell'intera colonia solo riconoscendo alla provincia di maggioranza francofona una giurisdizione esclusiva sulle materie essenziali per tutelare la propria diversità culturale. Dall'altro, vista la delicatezza della situazione storica, per l'*élite* quebecchese e, soprattutto, per la Chiesa cattolica, il modello federale, pur costituendo un ulteriore tentativo di assimilazione della comunità di lingua francese da parte degli anglosassoni, rappresenta l'unica via per poter salvaguardare le proprie prerogative.

¹⁶ Sul punto v. P.H. RUSSEL, *Constitutional odyssey* cit., pp. 18 s. La soluzione federale era stata posta come condizione imprescindibile per la formazione della coalizione da parte di Gorge Brown, leader dei riformisti. In precedenza, del resto, lo stesso Brown aveva presieduto una commissione parlamentare, dai cui lavori era emerso come il modello federale fosse il più auspicabile per superare la situazione di stallo del sistema.

¹⁷ P.H. RUSSEL, *loc. cit.*

Motivi di natura economica¹⁸ e militare¹⁹ spingono, poi, la coalizione ad estendere il progetto originario anche alle colonie marittime, a loro volta riunitesi in conferenza per discutere sull'opportunità di una propria unione. Proprio alla Conferenza di Charlottetown, organizzata nel settembre del 1864 dalle colonie della Nova Scotia, New Brunswick e Prince Edward Island, otto delegati del Canada illustrano gli estremi del disegno di unione federale²⁰. L'interesse suscitato dalla presentazione del progetto induce a convocare una nuova conferenza, tenutasi a Quebec nell'ottobre dello stesso anno, con la partecipazione anche di una deputazione del Terra Nova. Al termine dei lavori, le delegazioni, formate da esponenti del governo e delle opposizioni delle singole colonie²¹, approvano settantadue risoluzioni, nelle quali trova compiuta definizione il disegno di riforma poi sottoposto al parlamento di Londra.

¹⁸ In merito, v. J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec* cit., pp. 149 ss. L'abolizione, da un lato, delle tariffe preferenziali per gli scambi tra le colonie e la madrepatria e, dall'altro, la denuncia internazionale del trattato di reciprocità concluso con gli Stati Uniti per favorire il libero scambio erano alla base della necessità di dare vita ad un mercato comune intercoloniale. Sotto altro profilo, l'urgenza di incrementare il flusso degli scambi portò all'elaborazione di un sistema di comunicazioni più efficiente, comprensivo di una rete ferroviaria in grado di collegare l'Atlantico al Pacifico. Proprio l'entità dei costi di un simile progetto, del resto, costituiva un ulteriore spinta verso l'unificazione delle finanze pubbliche delle colonie.

¹⁹ Sul punto J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *loc. cit.* e R. DOUGLAS FRANCIS - R. JONES - D.B. SMITH, *Origins*, cit., p. 421, ove si rileva come alla base dell'unione vi fossero anche la necessità delle colonie britanniche di difendersi dall'espansionismo degli Stati Uniti e l'intenzione della madrepatria di esimersi dal sostenere le spese militari occorrenti per difendere i propri domini oltreoceano.

²⁰ Le soluzioni fondamentali elaborate nel piano erano tre: in primo luogo, una divisione di poteri legislativi improntata su un criterio opposto a quello statunitense della residualità dei poteri degli Stati membri; secondariamente, la previsione di un parlamento bicamerale con una camera bassa eletta dal popolo ed una camera alta basata sull'uguaglianza regionale ma designata dal governo centrale; da ultimo, l'assunzione da parte del governo centrale dei debiti e di parte del patrimonio delle Province.

²¹ Solo per quanto riguarda la Provincia Unita del Canada, dalla delegazione erano stati esclusi gli esponenti dei *rouges*, riformisti anticlericali del Basso Canada guidati da Dorion.

Il progetto di unione approvato configura un vero e proprio compromesso costituzionale tra i fautori di una soluzione unitaria ed i sostenitori di un sistema quasi federale. Per un verso, infatti, l'attribuzione di poteri residuali al governo federale e la scelta di una Camera dei Comuni, eletta su base proporzionale rispetto alla popolazione nazionale, e di un Senato, nominato dal governo centrale, costituiscono i punti fondamentali per la successiva affermazione del predominio del potere federale. Per altro verso, la previsione della competenza provinciale in tema di risorse naturali, educazione e, più in generale, prestazioni sociali, così come la selezione dei senatori su base regionale, rappresentano importanti strumenti di garanzia per l'effettiva tutela degli interessi locali.

A conferire rilievo ai lavori della conferenza ed al disegno approvato contribuisce pure la centralità del ruolo svolto dalla comunità francofona. La diversità di quest'ultima rispetto alle altre componenti della futura unione emerge anche dal sistema di votazione adottato durante la conferenza ove, a differenza delle altre delegazioni, a cui viene assegnato un voto a testa, alla deputazione canadese vengono riconosciuti due voti. Il conseguente maggior peso politico degli esponenti di estrazione francofona si ripercuote sulle soluzioni materiali elaborate nell'ambito della Conferenza.

Ulteriore elemento di differenziazione tra Basso Canada e le altre comunità è rappresentato dal dato linguistico. Oltre all'obbligo di pubblicare le leggi federali sia in francese che in inglese, infatti, il progetto di unione riconosce ai coloni di lingua francese il pieno diritto di usare la propria lingua madre davanti ai tribunali federali ed all'interno delle due assemblee rappresentative della Federazione²². Da un punto di vista materiale, poi, la competenza provinciale in materia di educazione e la clausola

²² Sul punto, tuttavia, bisogna osservare come il riconoscimento del diritto di utilizzare il francese nelle sedi istituzionali federali fosse bilanciato dal diritto dei coloni di lingua inglese di utilizzare la propria lingua madre davanti ai tribunali e nel parlamento della Provincia del Quebec.

sulla proprietà ed i diritti civili consentono al futuro Quebec di preservare alcune delle prerogative storicamente acquisite, quali il sistema di istruzione, fortemente legato alla Chiesa cattolica, e l'ordinamento di *civil law*.

Anche in relazione al nuovo assetto istituzionale, del resto, i delegati francofoni ottengono il riconoscimento di una posizione di garanzia per la futura provincia del Quebec. Con una soluzione di compromesso tra le varie proposte presentate, le delegazioni rigettano il principio, già delineato nella costituzione americana, della pari rappresentanza di tutte le Province, optando per il diverso principio di uguaglianza 'regionale'. È in tale contesto che si colloca la decisione di dividere il territorio della Federazione in tre sezioni, rispettivamente coincidenti con l'Ontario, il Quebec e le Province marittime, e di assegnare ad ognuna di queste un numero di ventiquattro senatori. Ora, proprio l'attribuzione al Quebec di una quota 'riservata', pari a un terzo dei membri della camera alta, costituisce una garanzia importante per l'effettiva tutela della 'diversità' della comunità francofona, consentendo alla stessa di esercitare un ruolo politico primario all'interno dei procedimenti decisionali del Paese.

L'importanza della determinazione dei delegati di riconoscere e tutelare la particolare posizione della comunità francofona emerge ancor più chiaramente laddove si considerino le fasi successive alla Conferenza di Quebec del 1864. All'indomani della chiusura dei lavori, la campagna di stampa di alcuni organi di informazione spinge le diverse deputazioni a cercare, all'interno delle rispettive assemblee legislative, un consenso al progetto di unione elaborato in sede intergovernativa. Così, nonostante la mancata previsione, in sede di Conferenza, di uno specifico obbligo di consultazione del corpo elettorale o delle assemblee parlamentari, il progetto di unione federale assurge a tema centrale del dibattito politico.

Nella Provincia Unita del Canada il progetto viene discusso in entrambe le camere agli inizi del 1865. Come accennato, la presenza di esponenti di estrazione francofona all'interno delle due conferenze intergovernative e la conseguente adozione di so-

luzioni di compromesso in grado di salvaguardare le prerogative storiche della comunità di lingua francese favoriscono l'approvazione finale del progetto²³. Ancora un volta, tuttavia, il successo dell'iniziativa è da ascrivere in gran parte al sostegno prestato dalla Chiesa cattolica, grazie alla quale la coalizione di governo ottiene il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti di entrambe le sezioni della camera bassa: nonostante le critiche mosse dall'opposizione riformista ed anticlericale francofona²⁴, il progetto viene approvato da una maggioranza di 91 voti favorevoli e 33 contrari, con una maggioranza di 54 membri su 62 nella sezione dell'Alto Canada e di 37 su 62 nella sezione del Basso Canada. Per quanto riguarda in particolar modo i 48 esponenti di estrazione francofona, il voto finale registra una maggioranza di 27 membri favorevoli e 21 contrari.

I dati riportati sono di estrema rilevanza in quanto riflettono le reali dimensioni del *favor* manifestato nei confronti della solu-

²³ In merito v. R. DOUGLAS FRANCIS - R. JONES - D.B. SMITH, *Origins* cit., pp. 427 s., ove si riportano le argomentazioni addotte da G.E. Cartier, leader del partito conservatore francofono, a sostegno del progetto elaborato nelle conferenze intergovernative. Prescindendo dalla constatazione dell'inevitabilità della soluzione federale per superare la fase di stallo del sistema, il leader dei *bleus* sottolineava come la stessa avrebbe consentito di formare un governo provinciale autonomo, mantenere l'uso del *civil law*, preservare su tutto il suolo federale gli istituti di istruzione confessionale e, da ultimo, riconoscere l'ufficialità della lingua francese a livello provinciale e federale. La garanzia di tali prerogative avrebbe tutelato i coloni di lingua francese anche da un processo di assimilazione culturale. In particolare, Cartier osservava come la 'nazionalità', che sarebbe sorta dalla nuova unione, sarebbe stata meramente di carattere politico e non culturale. In sostanza, il legame conseguente al nuovo sistema non avrebbe portato ad un nazionalismo pancanadese, ma avrebbe garantito la coesistenza di nazioni diverse.

²⁴ Si rinvia alle osservazioni svolte da A.A. Dorion, riportate in R. DOUGLAS FRANCIS - R. JONES - D.B. SMITH, *loc. cit.* Sostanzialmente, oltre a rimarcare il fatto che la nuova federazione non avrebbe ridotto le tensioni con gli USA, il leader dei *rouges* denunciava i rischi derivanti dal predominio della comunità anglofona all'interno della camera bassa. Sotto diverso profilo, considerata l'importanza della questione, si rilevava la necessità di indire nuove elezioni politiche o un referendum al fine di conoscere la volontà del corpo elettorale. Tali soluzioni, tuttavia, avevano trovato sin dall'inizio la ferma opposizione degli esponenti della coalizione, i quali ritenevano che il ricorso puntuale alla consultazione popolare costituisse un istituto di matrice repubblicana e contrario alla principio della forma di governo parlamentare.

zione federale. Se è vero, infatti, che il progetto non incontra un consenso plebiscitario da parte dei rappresentanti della comunità francofona, è parimenti indiscutibile che una netta maggioranza degli stessi si schiera a favore della soluzione federale. La circostanza assume importanza ancor maggiore, soprattutto se analizzata in riferimento agli esiti del dibattito costituzionale nelle altre colonie interessate dal progetto.

In Nova Scotia, il premier Tupper deve superare la forte opposizione manifestata non tanto nei confronti della soluzione federale quanto verso le scelte materialmente compiute all'interno delle conferenze intergovernative. Le critiche insistono sostanzialmente sulla debolezza degli strumenti di azione attribuiti al governo federale e sui conseguenti rischi per le potenzialità di sviluppo della colonia. In tale contesto, trovandosi a dover fronteggiare un'opposizione compatta²⁵, Tupper rinvia il dibattito sul progetto approvato, nel tentativo di convogliare il maggior consenso possibile verso l'ipotesi di un'unione limitata alle colonie marittime. Un dibattito esplicito sulla proposta contenuta nelle *Quebec Resolutions* viene evitato anche in seguito, allorquando, prima delle elezioni generali del 1867, una maggioranza si esprime a favore dell'invio a Londra di alcuni delegati incaricati di elaborare con il governo della madrepatria uno schema di unione coloniale.

L'assenza di un radicato convincimento sull'opportunità di un'unione di tutte le colonie nordamericane è attestata del resto anche dalle vicende politiche del New Brunswick, dove il progetto federale, diversamente da quanto avviene nelle altre colonie, non viene mai discusso e votato dall'assemblea legislativa. Sul tema dell'unione coloniale si esprime per due volte, anche se indirettamente, il corpo elettorale. Dapprima, il dibattito sulle soluzioni approvate nelle conferenze del 1864 anima la campagna elettorale del 1865. Il confronto politico s'incentra particolar-

²⁵ Le maggiori difficoltà per Tupper derivavano proprio dalla coesione dell'opposizione e, soprattutto, dal carisma politico del suo leader J. Howe, guida del partito politico al potere per oltre trent'anni.

mente sull'opportunità economica di un'unione politica delle colonie britanniche del nordamerica²⁶. L'esito nettamente sfavorevole ai sostenitori del progetto di unione, guidati dal premier Tiley, muta radicalmente nelle elezioni dell'anno seguente²⁷, originate dalle dimissioni del governo anti-confederale imposte dal *Colonial Office* britannico. Tuttavia, più che nel sostegno manifestato dalla Corona, motivato dall'intento del governo di Londra di ridurre il proprio impegno nella gestione dei possedimenti d'oltreoceano, la vittoria dello schieramento a favore dell'unione politica di tutte le colonie trova origine nei timori di attacchi militari provenienti dall'esterno²⁸.

Se in Nova Scotia e New Brunswick, nonostante le critiche di merito e le ambiguità degli strumenti adottati nel confronto politico, i sostenitori del progetto federale riescono ad ottenere su di esso un consenso maggioritario, nella colonia del Prince Edward Island l'assemblea legislativa si schiera nettamente contro l'idea dell'unione, rigettando le *Quebec Resolutions* con una maggioranza di 23 voti su 28²⁹. Alla base della mancata adesione al progetto federale si pongono la percezione del governo centrale come un nuovo padrone distante e sordo alle esigenze locali ed i dubbi sulla reale entità dei benefici economici derivanti dall'unione politica.

²⁶ Sostanzialmente i sostenitori dell'idea federale insistevano sul tema dell'espansione del mercato dei beni e prodotti della colonia e sulle potenzialità economiche derivanti dal progetto federale di creare un'area portuale più efficiente ed una nuova linea ferroviaria in grado di implementare i collegamenti tra le colonie. L'opposizione puntava, viceversa, sui limitati benefici economici derivanti dall'unione e, in particolare, sull'obbligo per la colonia di far fronte ad una parte degli oneri finanziari assunti dal governo federale.

²⁷ Mentre nelle elezioni del 1865, volute dal Vicegovernatore Gordon, lo schieramento favorevole al progetto di unione ottenne 11 seggi su 41, nelle elezioni del 1866 i seggi assegnati allo stesso schieramento furono 33.

²⁸ In merito v. R. DOUGLAS FRANCIS - R. JONES - D.B. SMITH, *Origins* cit., pp. 432 s., dove si sottolinea il forte impatto sociale creato dagli attacchi dei Fenians, ribelli irlandesi intenzionati ad occupare le colonie britanniche del nordamerica per poter negoziare l'indipendenza dell'Irlanda.

²⁹ L'esito negativo del dibattito parlamentare rispecchiava, d'altronde, la diffidenza ostentata dagli abitanti dell'isola nei confronti della soluzione federale.

Anche nel Terra Nova il dibattito sulla proposta federale ha un esito finale negativo. Le sempre maggiori perplessità sull'idoneità dell'unione politica coloniale a risolvere la crisi della propria economia portano da un moderato consenso iniziale ad una generale indifferenza sia del corpo sociale che della classe politica. È in tale ottica che deve essere interpretata la decisione di rimandare la risoluzione sul progetto federale all'indomani delle elezioni politiche generali del 1869³⁰.

In tale contesto d'indifferenza della collettività nei confronti dell'ipotesi di unione politica delle diverse colonie, nel dicembre del 1866 il Canada, il New Brunswick e la Nova Scotia inviano sedici delegati alla terza, ed ultima, Conferenza di Londra. Al centro dell'incontro intergovernativo vi è la revisione di alcuni punti minori³¹ delle *Quebec resolutions*, quali l'attribuzione al governo centrale delle competenze in tema di sfruttamento delle risorse ittiche e l'estensione della tutela federale concessa alle minoranze religiose contro i provvedimenti legislativi provinciali lesivi dei diritti relativi all'istruzione confessionale.

Nel febbraio del 1867 il progetto finale viene recepito nel disegno di legge sottoposto all'esame del parlamento britannico. Nonostante l'opposizione di alcuni parlamentari³², il BNAA viene approvato in terza lettura dalla Camera dei Comuni all'inizio del mese di marzo. Ricevuto il *royal assent*, la nuova Costituzione del *Dominion* del Canada entra ufficialmente in vigore nel luglio dello stesso anno.

³⁰ La vittoria ottenuta alle elezioni dallo schieramento antifederale, d'altra parte, conferma il generale dissenso verso la soluzione adottata, due anni prima, con il BNAA.

³¹ Del resto, proprio la delicatezza dell'equilibrio raggiunto con il compromesso concluso nelle due prime conferenze aveva già 'blindato' il progetto durante il confronto politico all'interno delle singole colonie, impedendo di fatto un'adesione più ampia alla soluzione federale.

³² Più che un'opposizione sul merito delle soluzioni adottate nel progetto, le osservazioni critiche riprendevano le petizioni di Howe sull'opportunità di posporre l'approvazione finale dell'*Act* all'esito delle elezioni politiche in Nova Scotia, previste per la fine dello stesso anno.

Si osservi ancora come simile Costituzione rappresenti il frutto di un compromesso tra le diverse colonie, comprese quelle che inizialmente non aderiranno alla Federazione. Diversa è la posizione dei popoli aborigeni stanziati sul territorio del nuovo *Dominion*, per i quali l'*Act* del 1867 rappresenta un'imposizione imperiale. Tutelati dalle previsioni della *Royal Proclamation* del 1763, in base alle quali solo in seguito ad un trattato di cessione stipulato con la Corona i territori ricadono sotto la giurisdizione imperiale, gli autoctoni non vengono consultati né in fase di elaborazione del progetto federale né nel successivo dibattito all'interno delle singole assemblee legislative. Nella nuova Costituzione, infine, si provvede unicamente a ratificare i trattati già conclusi, ponendo sotto la giurisdizione federale sia le riserve che le comunità indiane e senza prevedere in alcun modo il riconoscimento della cittadinanza ai membri delle stesse.

3.3. *Il legame federale nel primo secolo di vita della nuova Costituzione*

Analogamente all'*Act of Union* del 1840, anche il BNAA si presenta come l'ennesimo tentativo dei rappresentanti della comunità anglofona di porre le premesse per una graduale assimilazione della comunità francofona. In tal senso, si chiarisce l'impronta fortemente centralista del sistema disegnato dai padri fondatori³³. L'attribuzione al governo federale delle competenze più importanti così come dei poteri residuali o di alcuni strumenti di controllo delle Province, quali il potere di *disallowance*, la nomina federale dei Vicegovernatori provinciali e dei membri del Senato, garantisce alla comunità anglofona, nettamente mag-

³³ Sul punto v. J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec* cit., pp. 154 ss., ove, tra l'altro, si osserva come l'impostazione centralista del sistema derivasse anche dalla volontà dei padri fondatori di evitare gli errori compiuti dal costituente americano. Nell'opinione dei padri fondatori del nuovo *Dominion*, la guerra civile avrebbe avuto una delle sue cause principali proprio nel carattere fortemente decentrato del riparto di competenze tra Stato federale e Stati membri.

gioritaria a livello nazionale, la possibilità di esercitare un effettivo potere di direzione del Paese.

Il quadro di prerogative e garanzie istituzionali delineato dalla Costituzione del 1867 a favore delle Province, pone però, al contempo, i presupposti per una diversa linea di evoluzione del sistema. Ed infatti, nonostante le previsioni di impronta centralista, l'autonomia riconosciuta alla sfera provinciale rappresenta la base di partenza per uno sviluppo in chiave federale dell'ordinamento. Le garanzie a favore delle tradizioni culturali e, più in generale, delle peculiarità del Quebec costituiscono poi un'ulteriore forma di riconoscimento della coesistenza di comunità differenti all'interno della stessa collettività statale.

Simile ambivalenza delle disposizioni costituzionali rispecchia una diversa concezione dei padri fondatori. Prescindendo, infatti, dalla convinzione comune di creare un nuovo Stato nazionale, le interpretazioni del patto costituente proposte dai diversi delegati divergono sulla natura del legame 'nazionale'. Mentre per la maggior parte degli esponenti della comunità anglofona la nuova costituzione si pone come la base per la creazione di un'unica grande nazione britannica nordamericana, per altri, tra i quali i delegati francofoni, il patto concluso sancisce la nascita di una nazionalità politica basata sulla coesistenza di 'famiglie' diverse³⁴.

Ed è proprio tale seconda ipotesi che sembra consolidarsi nel corso dei primi anni di vita del nuovo ordinamento. Se, da un lato, il governo federale tenta di far valere gli elementi unitari del sistema, dall'altro, si assiste ad un generale attivismo delle Province, volto alla tutela dei propri interessi ed alla salvaguardia delle competenze attribuite dalla Costituzione³⁵. In tale contesto

³⁴ In merito v. P.H. RUSSEL, *Constitutional odyssey* cit., pp. 32 s.

³⁵ Sul punto v. P.H. RUSSEL, *Constitutional odyssey* cit., pp. 35 ss. L'autore rileva come il movimento provincialista trovasse la propria origine anche in una diversità delle coalizioni di governo tra livello centrale e locale. In particolare, osserva come i partiti riformisti e liberali del Quebec e dell'Ontario, al potere nelle rispettive Province, avessero fatto propria la causa provinciale per differenziarsi dai conservatori di Macdonald, al governo federale.

politico s'inserisce, tra l'altro, il primo episodio nella storia canadese di minaccia di secessione³⁶. In seguito alla sconfitta riportata dalla coalizione pro-federazione nelle elezioni generali della fine del 1867, anche alla luce dell'assenza di una espressa adesione alle *Quebec Resolutions* da parte dell'assemblea legislativa della colonia, nel 1868 il nuovo governo della Nova Scotia invia a Londra una propria delegazione per ottenere il distacco dal resto della Federazione. Il governo britannico si astiene tuttavia dall'assumere una posizione autoritaria, suggerendo l'opportunità di un accordo con il governo federale. Formalmente preordinata ad ottenere l'autorizzazione a fuoriuscire dalla Federazione, l'iniziativa della provincia non mira in realtà a porre in crisi l'unione politica creata con il BNAA, bensì a conseguire unicamente maggiori agevolazioni all'interno del nuovo sistema. La situazione di tensione tra il governo centrale e la Provincia, infatti, trova un componimento con la concessione di nuove condizioni finanziarie, senza alcun ricorso ad una modifica formale del dettato costituzionale.

Paradossalmente, all'interno di un generale attivismo dei governi provinciali, la Provincia meno attiva in questo periodo è proprio il Quebec. Caratterizzata da un grande conservatorismo sociale e politico e da un nazionalismo prettamente difensivo³⁷, la Provincia francofona tende a difendersi da ogni minaccia di diminuzione di poteri piuttosto che ad esercitare in modo pieno le competenze attribuitele dalla costituzione. In generale, più che una politica separatista di tutela su base territoriale delle prerogative riconosciute dalla Costituzione, la comunità francofona mira a tutelare la propria particolarità all'interno della più ampia

³⁶ Per maggiori dettagli, v. P.H. RUSSEL, *loc. cit.* e J.Y. MORIN - J. WOEHRLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec cit.*, pp. 416 s. e la bibliografia ivi citata.

³⁷ Sulle cause di un simile atteggiamento della comunità francofona, v. J. WOEHRLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, pp. 200 s. Per l'autore, le radici del conservatorismo sociale e politico quebecchese sono rintracciabili nelle origini rurali della comunità francofona, nel forte peso sociale della Chiesa cattolica e nella percezione di essere un gruppo minoritario ed isolato.

collettività nazionale. Come è stato rilevato, per quasi un secolo l'*élite* di governo del Quebec ha avuto la tendenza a confondere i propri interessi con quelli dei francofoni delle altre Province³⁸.

Il dato assume particolare importanza all'interno del dibattito sulla natura del legame che tiene unite le diverse componenti della Federazione e, di conseguenza, sul diritto di secessione. L'atteggiamento tenuto dalla comunità francofona dimostra, infatti, quanto la stessa non si ritenesse un popolo distinto ma una comunità, caratterizzata da particolari tradizioni culturali, inserita all'interno di una più grande comunità statale. In tal senso, del resto, si può richiamare la linea, perseguita dai delegati francofoni nelle conferenze intergovernative del 1864, di uno Stato plurinazionale ovvero di un'unica comunità nazionale formata da famiglie differenti. Il protrarsi di tale atteggiamento per quasi un secolo porta la generalità dei soggetti politici canadesi a propendere per una lettura del patto costituente non come *compact* tra Stati, ma come *pactum societatis* che, transcendendo le diverse collettività territoriali, trae la propria legittimazione dal consenso prestato dai singoli consociati.

L'esperienza costituzionale successiva al BNAA del 1867 sembra invero avvalorare l'interpretazione che assegna alle delegazioni inviate alle Conferenze di Charlottetown e Quebec il ruolo di soggetti rappresentativi non di 'popoli' ma, unicamente, di interessi diversi. Nel primo secolo di vita della Federazione, le rivendicazioni delle diverse Province non sono accompagnate dalla percezione dell'*élite* politica locale di costituire un vero e proprio Stato nello Stato, costituendo, la maggior parte delle volte, il frutto di una contrapposizione politica tra le diverse coalizioni al governo. Anche l'*élite* francofona del Quebec, tentando di ottenere garanzie e strumenti di tutela per tutti gli appartenenti alla 'etnia' francofona indipendentemente dalla collocazione territoriale degli stessi, sembra priva di quella percezione di sé, come

³⁸ Cfr. J. WOEHRLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports*, cit., p. 203. Proprio tale impostazione ha inizialmente portato, sul piano della politica linguistica, ad un regime di bilinguismo.

‘popolo’ di uno Stato distinto, posta a fondamento della visione confederale del patto del 1867. Più che un’unione di Stati, pertanto, il BNAA del 1867 sembra aver dato vita ad uno Stato caratterizzato da un comune senso di unità politica, pur nella diversità culturale e nella pluralità di interessi.

Tale situazione, come si è accennato, permane per quasi tutto il primo secolo di vita del nuovo *Dominion* britannico. Il monopolio della classe borghese sulla vita politica del paese determina un sostanziale disinteresse non solo per le tematiche inerenti il pluralismo nazionale, ma anche per questioni quali l’allocazione della sovranità e le procedure di revisione costituzionale. Interessati unicamente a perseguire un livello di stabilità del sistema in grado di garantire la tranquillità della vita sociale e la sicurezza degli scambi commerciali, i diversi soggetti della vita politica dei primi anni della Federazione trovano nella madrepatria un’adeguata garanzia dell’assetto costituzionale delineato nel BNAA. Sotto un primo profilo, infatti, la possibilità di ricorrere al *Judicial Committee of the Privy Council* costituisce, fino al 1949, un prezioso strumento in mano alle Province per ottenere piena tutela delle proprie prerogative. Nella sua attività di giudice di ultima istanza, il Consiglio privato della Corona si pone come interprete equilibrato della nuova Costituzione. Posto in una posizione di equidistanza dai diversi soggetti politici interessati, il Consiglio ribadisce in più occasioni i principi di autonomia giuridica delle Province e divisione delle competenze, contrastando la tendenza centralizzatrice delle politiche federali con l’interpretazione estensiva delle attribuzioni provinciali³⁹. Sotto altro profilo, la stessa madrepatria esercita, poi, un’ulteriore funzione di garanzia del sistema. Come si è potuto osservare anche in relazione alla minacciata secessione della Nova Scotia, la Corona svolge un compito di supervisore, tentando di non interferire nella gestione degli affari interni del *Dominion*. In tal senso si

³⁹ Sul punto, v. A. LAJOIE, *Il Québec e la Costituzione canadese: «processo» al federalismo*, in AA.VV., *L’ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, 1997, pp. 90 ss.; P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 1997, pp. 5 ss.

pone la convenzione costituzionale di subordinare l'esercizio del potere formale di revisione della costituzione ad un'espressa richiesta del governo federale ed alla manifestazione di un consenso della generalità dei soggetti interessati⁴⁰.

La rilevanza del ruolo svolto dalla Corona ed il relativo disinteresse per l'individuazione di soluzioni in grado di portare ad una piena sovranità del paese sono alla base dei fallimenti dei diversi progetti costituzionali elaborati nel corso della prima metà del XX secolo. L'incapacità della colonia nordamericana di recidere il proprio legame con Londra trova conferma anche nella fase di rinegoziazione dei rapporti tra la madrepatria e i singoli *Dominions*, avviatasi con la Conferenza imperiale del 1926. Ed infatti, nonostante che nella rappresentazione dei mutui rapporti tra la Gran Bretagna e le colonie autonome del Commonwealth⁴¹, operata dalla Dichiarazione Balfour⁴², venga proclamato il principio della pari dignità ed autonomia nella politica interna ed esterna⁴³, nel successivo dibattito costituzionale canadese non viene elaborata alcuna proposta di rimpatrio della Costituzione. Né sorte migliore trova il progetto federale di un sistema complesso che richieda l'approvazione della maggioranza delle Province per le modifiche 'ordinarie' e l'unanimità di consensi per le riforme sugli aspetti fondamentali della Federazione. Ed invero, i lavori della Conferenza intergovernativa del 1927 si concludono con la duplice presa d'atto dell'assenza di una volontà generale

⁴⁰ In tal senso si esprimerà anche la Corte Suprema nel *reference* sul *repatriement* della Costituzione, su cui v. *infra* par. 3.6.

⁴¹ Oltre al Canada sono ricompresi Australia, Terra Nova, Stato Libero d'Irlanda, Nuova Zelanda e Sud Africa.

⁴² Dal nome del Ministro degli esteri britannico, presidente del comitato relatore del rapporto della Conferenza imperiale.

⁴³ Il testo della Dichiarazione, poi ripreso nel preambolo dello *Statute of Westminster* del 1931, descrive le Colonie come «autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations». Sul punto v. P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey*, cit., p. 53; J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 393 s.

di procedere al rimpatrio della Costituzione e della mancanza di urgenza di un simile cambiamento dell'ordinamento⁴⁴.

All'incapacità palesata dall'*élite* politica canadese di porre termine al ruolo di 'fiduciario costituzionale' svolto dalla Corona fa seguito una limitazione dell'autonomia legislativa riconosciuta dallo *Statute of Westminster* del 1931. Su espressa richiesta dei delegati della colonia nordamericana, dopo aver attribuito piena autonomia normativa interna ed esterna ai *Dominions* interessati dallo *Statute*, lo stesso legislatore imperiale riafferma il principio della supremazia delle leggi imperiali relativamente al BNAA del 1867, conservando così il potere formale della Corona di modificare la Costituzione canadese.

L'atteggiamento distaccato nei confronti dei delicati temi del rimpatrio della costituzione e delle procedure per la sua revisione permane fino all'inizio degli anni sessanta del secolo scorso. Analogamente a quanto accaduto nel 1927, nel 1935 viene convocata una Conferenza intergovernativa, composta da rappresentanti del governo federale e delle Province, finalizzata all'elaborazione di un sistema di revisione costituzionale. Il progetto finale delinea quattro procedure di riforma. Oltre alle norme relative solo al governo federale, modificabili con semplice legge federale, il disegno prevede la partecipazione differenziata delle Province a seconda della sfera di efficacia delle disposizioni da modifi-

⁴⁴ In merito v. P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey*, cit., pp. 54 s., ove si descrive una classe politica divisa tra il timore di un'eccessiva difficoltà di procedere alla revisione della Costituzione, rendendo obbligatorio il consenso di tutte le Province e la paura di un'eccessiva modificabilità del sistema in assenza di un controllo esercitato da un organo terzo quale la Corona. In via del tutto incidentale, bisogna ancora rilevare come, anche in tale circostanza, emerga un dato in contrasto con la tradizionale visione della comunità anglofona, propensa ad interpretare il BNAA del 1867 come *pactum societatis*, sia con l'impostazione della comunità francofona, orientata per l'ipotesi confederale di patto tra Stati. Ed infatti, all'interno del dibattito costituzionale prodromico all'adozione del *Statute of Westminster* del 1931, fu il leader del partito conservatore dell'Ontario, e non del Quebec, a far presente che la Costituzione era frutto di un patto tra le Province e che nessun emendamento poteva essere apportato senza il consenso delle stesse (senza chiarire, peraltro, il grado di consenso necessario per il buon esito delle procedure di riforma).

care⁴⁵. Anche in questo caso, peraltro, l'abbandono del progetto, a causa dell'opposizione del New Brunswick⁴⁶, denota il sentimento di diffidenza delle diverse forze politiche di fronte alla prospettiva di una rinuncia al controllo discreto esercitato dalla Corona, unica garanzia delle rispettive prerogative.

La situazione muta gradualmente con la *Quiet Revolution*⁴⁷, che caratterizza il Quebec dall'inizio degli anni sessanta⁴⁸. Governata da Jean Lesage, leader del Partito liberale, la Provincia francofona attraversa una fase di sviluppo economico politico e culturale. Avallato dalla piccola borghesia, il nuovo governo aderisce alle idee dello stato sociale, sancendo la fine del tradizionale immobilismo di matrice clericale. Si assiste così ad un sempre maggiore intervento nei campi del lavoro, dell'economia e dell'istruzione, con una conseguente espansione dell'apparato burocratico provinciale.

⁴⁵ In particolare, il progetto prevedeva la necessità del consenso delle sole Province interessate laddove la riforma non riguardasse la totalità delle stesse. Qualora la modifica insistesse su norme che riguardassero il governo federale e tutte le Province, era generalmente richiesto il consenso, oltre che del governo centrale, di due terzi delle Province, rappresentative di almeno il 50% della popolazione nazionale. Nei casi di disposizioni 'protette', poi, il progetto finale prescriveva l'unanimità dei consensi. Sembra opportuno rilevare l'analogia di tale proposta con quella successivamente adottata con la *patriation* del 1982

⁴⁶ In merito, v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., p. 431, nota 1028.

⁴⁷ Sul periodo della *quiet revolution*, o *révolution tranquille*, v., tra gli altri, R. SIMÉON, *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., pp. 58 ss.; L. CODIGNOLA - L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, cit., pp. 671 ss.; ID., *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, in G. Rolla (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milano, 2000, pp. 10 s.; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*, cit., pp. 68 s.; C. DE FIORES, *La vicenda costituzionale canadese tra federalismo e secessione*, in A. Pace (cur.), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, pp. 290 s.; J. WOEHRLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports*, cit., pp. 206 ss.

⁴⁸ Sembra opportuno rilevare, in via del tutto incidentale, come al movimento rinnovatore della Provincia francofona si accompagnasse un cambiamento nella giurisprudenza della Corte Suprema. Divenuta giudice di ultima istanza a partire dal 1949, dopo un primo periodo connotato da un giurisprudenza favorevole alle istanze federali, dal 1960 la Corte mutò atteggiamento, tutelando maggiormente le prerogative provinciali. In merito v. A. LAJOIE, *Il Québec e la Costituzione canadese: «processo» al federalismo*, cit., pp. 98 ss.

Tale situazione contribuisce altresì ad una rivitalizzazione del sentimento nazionalistico e ad un cambiamento dell'atteggiamento della comunità francofona del Quebec. Diversamente da quanto accaduto nei primi decenni di vita del *Dominion*, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso i quebecchesi di lingua francese concentrano la propria attenzione sulla difesa delle prerogative della comunità collocata all'interno della Provincia. È in tale mutato contesto che maturano e prendono corpo le unove richieste del governo provinciale, finalizzate ad ottenere l'attribuzione di maggiori e più ampie competenze. Anche in tale circostanza, tuttavia, non viene mai messa in discussione l'unione federale.

Il nuovo contesto socio politico si ripercuote sui rapporti tra le varie forze politiche del Paese anche all'interno del dibattito sul rimpatrio della Costituzione e sulle procedure di revisione. In un primo momento, infatti, si osserva l'opzione di alcune Province, in particolar modo il Quebec, per forme di revisione flessibili in grado di garantire un ampliamento delle attribuzioni provinciali, evitando così un accentramento ed irrigidimento eccessivo del sistema. Di qui, allora, il fallimento di due progetti, elaborati dal governo federale, incentrati sulla regola dell'unanimità per la riforma delle norme sul riparto di competenze⁴⁹.

Esiti non dissimili hanno le proposte successive, compresa quella nota come *Victoria Charter* del 1971⁵⁰. Frutto di un aspro e combattuto dibattito politico sull'opportunità di procedere ad una revisione integrale del BNAA del 1867, la Carta contiene numerose disposizioni sui diritti fondamentali, diritti linguistici, servizi sociali, composizione e funzionamento della Corte Su-

⁴⁹ Si tratta dei progetti denominati Fulton e Fulton-Favreau, rispettivamente del 1960 e 1964. Entrambi i progetti fallirono per l'opposizione alla regola dell'unanimità rispettivamente da parte del Saskatchewan e Quebec. In particolare, ritenendo più opportuno aggiornare il riparto di competenze prima di modificare il sistema di revisione costituzionale, seppur non contrario a priori alla regola dell'unanimità, il governo Le-sage ritirava il consenso prestato in sede di conferenza intergovernativa.

⁵⁰ In merito, v. J. WOEHLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 433 ss.; P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey*, cit., pp. 89 ss.

prema, disciplina dei rapporti tra Federazione e Province, rimpatrio della Costituzione e procedure di revisione della stessa. Nell'intento di superare le difficoltà create dai veti posti dalle Province sui progetti precedenti, la proposta federale del 1971 opta per una maggiore flessibilità della Costituzione. Oltre al consenso del parlamento nazionale⁵¹, eventuali disegni di riforma costituzionale devono essere approvati dalla maggioranza delle Province. Nel novero dei governi locali favorevoli, peraltro, devono essere sempre comprese le Province, la cui popolazione rappresenta almeno un quarto della popolazione canadese, almeno due Province dell'area occidentale, rappresentative della metà della popolazione dell'area, e due Province dell'area atlantica. Il sistema così delineato, pur garantendo una maggiore flessibilità del testo costituzionale, attribuisce un sostanziale diritto di veto alle Province più importanti da un punto di vista politico e demografico, accogliendo di fatto una delle richieste, che in futuro saranno poste dal Quebec come condizione essenziale per l'adesione al rimpatrio della Costituzione.

Oltre ad un riconoscimento della posizione particolare della Provincia francofona e dell'Ontario, tuttavia, il progetto afferma per la prima volta il principio dell'uguaglianza 'regionale' delle Province. Apprestando un sistema di veti regionali, la proposta federale sembra propendere per una difesa degli interessi degli abitanti di un'area della Federazione piuttosto che delle singole comunità statuali interne alla stessa. Tale impostazione, più vicina ad un'idea della Costituzione come *pactum societatis* che come patto confederale, viene accettata dalle Province canadesi sino a quando il rifiuto del Quebec non porta all'archiviazione definitiva del progetto⁵². Il fallimento del progetto, peraltro, non va imputato ad una divergenza sul sistema di revisione costituzionale, ma al mancato riconoscimento alla Provincia francofona del primato in tema di politica sociale.

⁵¹ Al Senato, in particolare, veniva riconosciuto un diritto di veto sospensivo.

⁵² Il progetto, in realtà, non venne approvato nemmeno dall'assemblea del Saskatchewan. Il governo della Provincia, tuttavia, non sottopose al voto assembleare il progetto solo per l'intervenuto rigetto del Quebec.

L'opportunità di procedere ad un rimpatrio della Costituzione e ad una ridefinizione dei rapporti tra Federazione e Province spinge a riproporre, anche negli anni successivi, la soluzione già elaborata nella *Victoria Charter*. A partire dalla seconda metà degli anni settanta, tuttavia, il quadro politico muta nuovamente, dando origine ai primi movimenti dichiaratamente indipendentisti. All'indomani dell'appello di Montreal del Generale De Gaulle per un «Québec libre»⁵³, iniziano a prendere forma progetti separatisti sostenuti dai nuovi soggetti politici. In particolare, salito al potere nel 1976, il neonato *Parti québécois*⁵⁴ fissa come proprio obiettivo principale la sovranità della Provincia francofona, ipotizzando il mantenimento di legami esclusivamente economici e monetari con il resto del Canada. In tale mutato contesto, del resto, si registra un irrigidimento anche delle posizioni delle altre forze politiche del Paese. Se da un lato, infatti, il governo federale tenta di superare la nuova minaccia forzando il dibattito intergovernativo sulla modifica della costituzione, le Province rivendicano una pari dignità rispetto al Québec, abbandonando l'idea di una uguaglianza 'regionale' per riaffermare il principio, tipicamente confederale, di uguaglianza di tutte le Province⁵⁵.

3.4. *Il rimpatrio della Costituzione*

All'interno di un simile quadro di riferimento, sfumata ogni possibilità anche solo apparente di dialogo e concertazione, le diverse forze politiche tentano di raggiungere i propri obiettivi attraverso iniziative unilaterali. In tal senso si colloca il tentativo del Primo Ministro federale Trudeau di procedere senza il con-

⁵³ Al riguardo, v. C. DE FIORES, *La vicenda costituzionale canadese*, cit., p. 291; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*, cit., p. 69 e bibliografia ivi citata.

⁵⁴ Il partito nasce nel 1968 per opera di René Lévesque, ex Ministro del Governo guidato da Lesage.

⁵⁵ In tal senso si pone il rifiuto dell'Alberta verso la riproposizione della formula adottata nella *Victoria Charter* del 1971. Sul punto v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., p. 434.

senso delle Province, facendo inizialmente proprio il testo della *Victoria Charter* del 1971 e, poi, presentando al parlamento nazionale un progetto di riforma formalmente contenente disposizioni riguardanti solo la sfera di governo federale⁵⁶. Ancor più radicale si palesa il progetto del neonato *Parti québécois* all'indomani della vittoria delle elezioni del 1976. Come promesso in campagna elettorale, il nuovo governo provinciale persegue il raggiungimento di una piena sovranità del Quebec. A tal fine, sulla base della *Loi sur la consultation populaire*, il governo indice un referendum popolare per ottenere il mandato a negoziare con il resto del Paese un nuovo accordo che riconosca al Quebec la sovranità politica, mantenendo tra i due nuovi soggetti sovrani un'associazione economica ed un'unione monetaria⁵⁷.

Tenutosi il 20 maggio del 1980, il referendum viene respinto da quasi il 60% dei votanti, ottenendo poco più del 40% dei consensi⁵⁸. L'importanza di un simile risultato risalta con ancor maggior evidenza alla luce di due ulteriori circostanze. In primo luogo, va rilevato come l'esito negativo della consultazione popolare sia stato determinato anche dalla propaganda a favore del "No" da parte del governo federale. Lo stesso Trudeau interviene direttamente, impegnandosi, in caso di esito negativo del voto

⁵⁶ Sul punto v. J. WOEHRLING, *loc. cit.*; J.B. D'ONORIO, *Le rapatriement de la Constitution Canadienne*, in *Revue Internationale du droit comparé*, 1983, p. 76; A. REPOSO, *Sul «rimpatrio» dell'amending power nell'ordinamento costituzionale canadese*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, pp. 50, nota 43.

⁵⁷ Il referendum, preceduto dalla pubblicazione di un libro bianco sul progetto della sovranità associazione, recita: «Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté – et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?».

⁵⁸ L'importanza del voto è sottolineata anche dall'alta percentuale, quasi l'86%, degli elettori recatisi alle urne.

referendario, per l'attivazione di un processo di rinnovamento della carta costituzionale⁵⁹. In secondo luogo, si deve osservare come, nonostante la sconfitta riportata in sede referendaria, il partito indipendentista di Lévesque, vincendo le elezioni politiche provinciali dell'anno seguente, si riconfermi al governo della Provincia e, riproponendosi come interprete degli interessi e volontà del popolo quebecchese, si ponga come unico interlocutore ufficiale del governo federale.

Il quadro delineato evidenzia non tanto la mutevolezza dei rapporti tra il Quebec ed il governo centrale, quanto la perdurante assenza di una presa di posizione chiara ed univoca da parte della comunità francofona. Piuttosto che una popolazione non ancora «pronta a drastici cambiamenti»⁶⁰, i risultati della consultazione del 1980 e delle elezioni del 1981 restituiscono l'immagine di una comunità che, conscia della propria particolarità, mira ad ottenere piena tutela delle proprie prerogative all'interno e non fuori dalla Federazione. In altri termini, la collettività quebecchese sembra manifestare proprio quel sentimento di 'duplice cittadinanza', che caratterizza gli Stati federali⁶¹. Il dato emerge con maggior chiarezza ove si consideri che il testo del quesito sottoposto alla votazione referendaria, pur richiedendo l'autorizzazione a 'negoziare' la sovranità politica della Provincia prospetta comunque l'ipotesi minima di un'associazione economica ed un'unione monetaria con il Canada, lasciando così trasparire l'intenzione di non voler recidere del tutto i legami con il resto del Paese.

L'indeterminatezza del quadro politico emergente dalla sconfitta subita dai sostenitori della posizione indipendentista

⁵⁹ Così L. CODIGNOLA - L. BRUTI LIBERATI, *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, cit., p. 11; J. WOEHRLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports*, cit., p. 222.

⁶⁰ L. CODIGNOLA - L. BRUTI LIBERATI, *loc. cit.*

⁶¹ Così G. LOMBARDI, *Lo Stato federale*, cit., p. 103, il quale descrive lo Stato federale come caratterizzato «per la posizione del popolo, il quale è, a un tempo, elemento costitutivo tanto dello stato federale, quanto dei singoli stati dai quali esso risulta composto».

nella consultazione popolare induce il governo federale a stringere i tempi per il rimpatrio della Costituzione. In ottemperanza alle promesse fatte in campagna referendaria, immediatamente dopo la votazione, il Primo Ministro Trudeau convoca una Conferenza intergovernativa preordinata alla discussione di un progetto di rimpatrio incentrato su dodici punti. La profonda divergenza delle posizioni di partenza e la conseguente situazione di stallo creatasi all'interno della conferenza, spingono il governo federale a procedere unilateralmente, sottoponendo al parlamento nazionale un progetto di risoluzione contenente la richiesta, indirizzata alla Corona, di rimpatriare la Costituzione. Il progetto federale comprende altresì l'approvazione di una Carta dei diritti fondamentali ed una disciplina delle *amending formulae* contenente la previsione di un sistema di veti regionali⁶².

Il progetto federale trova la ferma opposizione della quasi totalità delle Province⁶³. Riunitisi nell'aprile del 1981 a Ottawa, i rappresentanti degli esecutivi contrari al progetto federale elaborano una propria controproposta. Il disegno non prevede alcuna carta dei diritti, limitandosi a delineare un meccanismo di rimpatrio accompagnato da un sistema di revisione costituzionale e da alcune disposizioni sulla delega di competenze legislative tra i diversi ordini di governo. Il progetto è degno della massima nota, in quanto rappresenta il frutto di un accordo tra interessi profondamente diversi tra loro, quali quelli del Quebec e delle altre Province. In particolare, la rinuncia del Quebec al diritto di veto previsto dalla proposta federale per una formula più rispet-

⁶² In merito v. J.B. D'ONORIO, *Le rapatriement de la Constitution Canadienne*, cit., p. 76; J. WOEHRLING, *loc. cit.*; ID., *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 443 ss. La proposta federale propendeva per la soluzione elaborata delineata nella *Victoria Charter*. Trascorsi, infatti, due anni dall'entrata in vigore delle novelle costituzionali senza l'accordo federale e provinciale su un nuovo sistema di revisione costituzionale, il progetto di risoluzione prevedeva l'entrata in vigore della formula elaborata nel 1971, corretta dalla possibilità per il governo federale di richiedere il voto popolare nel caso di disaccordo delle Province su eventuali progetti di riforma.

⁶³ Solo l'Ontario e il New Brunswick, infatti, si schierarono a favore del progetto di risoluzione presentato da Trudeau.

tosa del principio di uguaglianza delle Province⁶⁴ rivela ancora una volta come la reale intenzione della comunità francofona non sia quello di rompere il legame di unione con le altre componenti della Federazione, ma di tutelare la propria particolarità all'interno di un quadro istituzionale unitario.

Al fine di contrastare l'iniziativa del governo federale, le Province si affidano non solo alla propria controproposta, ma si avvalgono altresì dello strumento del *reference*⁶⁵, e ciò allo scopo di conoscere della legittimità di una simile iniziativa unilaterale in tema di revisione costituzionale. Più precisamente sono le Province di Quebec, Manitoba e Terra Nova a sottoporre alle rispettive autorità giurisdizionali la predetta questione, della quale viene successivamente investita, come giudice in grado di appello⁶⁶, anche la Corte Suprema⁶⁷.

⁶⁴ La formula elaborata dal progetto provinciale, successivamente adottata nella soluzione definitiva, prevedeva la necessità del consenso di almeno sette Province che rappresentassero il 50% della popolazione canadese. Gli interessi particolari delle diverse comunità locali, ed in particolar modo del Quebec, trovavano adeguata tutela nella previsione della *opting out clause* e del diritto alla compensazione finanziaria, su cui v. *infra*.

⁶⁵ L'istituto prevede la possibilità per i Governi provinciali di sottoporre alle rispettive Corti d'appello e, in secondo grado, alla Corte Suprema questioni inerenti l'interpretazione delle leggi costituzionali. Analoga facoltà è riconosciuta anche al Governo federale, il quale può ricorrere direttamente avanti la Corte Suprema. Sul tema, tra gli altri, v. P.W. HOGG, *Constitutional law*, cit., pp. 224 ss.; R.J. SHARPE, *Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., pp. 171 ss.

⁶⁶ L'esito dei giudizi di primo grado non è privo di sorprese. Se, infatti, la Corte d'Appello di Terra Nova si pronuncia in modo unanime sulla necessità di un consenso da parte delle Province per simili riforme costituzionali, in Manitoba i giudici si schierano a maggioranza contro l'ipotesi dell'esistenza di una convenzione costituzionale che renda necessario, in simili occasioni, il consenso provinciale. Maggior interesse, peraltro, desta la posizione 'filo-federale' assunta dai giudici della Provincia francofona del Quebec, i quali, dopo aver affermato che le modifiche costituzionali inserite nella proposta federale comportano conseguenze anche per le competenze legislative delle Province, riconoscono che non è necessario il consenso di queste ultime per riformare in tal senso la Costituzione.

⁶⁷ *Renvoi relatif à la modification de la Constitution du Canada*, [1981] 1 R.C.S. 753. Per un'analisi della pronuncia in questione e di quella successiva del 1982 (su cui,

Riuniti i tre ricorsi, unificate altresì le questioni poste dai diversi governi provinciali, i giudici risolvono agevolmente il primo quesito, affermando con giudizio unanime che la proposta federale comporta una modifica nella ripartizione dei poteri tra i due ordini di governo della Federazione. In merito al secondo interrogativo, relativo alla legittimità costituzionale di una simile proposta, invece, i membri della Corte decidono di procedere in modo distinto ad una verifica della configurabilità di una norma costituzionale o di una convenzione che preveda la necessità del consenso provinciale. Da una parte, con voto favorevole di sette dei nove componenti, la Corte sostiene che la proposta federale rientra tra le competenze dell'assemblea legislativa nazionale, indipendentemente dal fatto che la sua approvazione da parte del parlamento di Londra comporti delle conseguenze sulle competenze legislative provinciali. Ed infatti, i giudici, dopo aver fornito una puntuale ricostruzione del quadro normativo costituzionale del paese, concludono il loro ragionamento evidenziando come, al di là di un coinvolgimento delle Province attestato nella prassi, non siano configurabili limiti espressi alla potestà del governo federale di richiedere alla madrepatria l'approvazione di eventuali riforme costituzionali⁶⁸.

Dall'altra, proprio la consuetudine di cercare un consenso 'allargato' in occasione delle riforme costituzionali inerenti anche le prerogative provinciali, fa propendere la Corte per il riconoscimento di una convenzione costituzionale in merito. Delineati gli elementi essenziali per la configurabilità di una convenzione costituzionale, ripercorsa la storia costituzionale canadese, sei dei nove componenti riconoscono come la pratica invariata di richiedere il consenso provinciale in caso di riforme che ineriscano an-

v. *infra*) in relazione al tema delle convenzioni costituzionali, v. S. FRÉMONT, *Le fonti del diritto costituzionale canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., pp. 36 ss.

⁶⁸ Richiamandosi ai principi ispiratori del federalismo, in particolare, la Corte afferma come «no legal principles of federalism were offended by the Houses proceeding without the concurrence of the provinces: the requirement of provincial consent had no crystallized into law».

che il riparto di competenze si accompagni anche all'opinione, in capo ai diversi soggetti politici, della necessità di un simile consenso⁶⁹. Richiamandosi ai dibattiti interni alle conferenze intergovernative, tuttavia, la Corte sottolinea come, non essendo mai stato raggiunto un accordo sull'entità del consenso provinciale, non sia possibile né opportuno procedere ad una sua esatta misurazione. Limitandosi a ritenere che la convenzione riconosca la necessità di un «substantial degree of provincial consent», la Corte esclude però implicitamente l'ipotesi di un obbligo per la Federazione di conseguire un consenso unanime di tutte le Province⁷⁰.

⁶⁹ In tale contesto assumono nuovamente rilievo i principi ispiratori del federalismo. Oltre agli elementi oggettivo e soggettivo, infatti, la Corte pone come principio essenziale per la configurabilità della convenzione l'esistenza di una *ratio*. Nella fattispecie in oggetto, i giudici vedono simile ragion d'essere nel fatto che «the federal principle could not be reconciled with a state of affairs where the federal authorities could unilaterally modify provincial legislative powers».

⁷⁰ Nel *reference* dell'anno successivo (*Renvoi concernant le droit de veto du Québec*, [1982] 2 R.C.S. 793), tuttavia, la Corte non può più eludere il problema. Attivato all'indomani dell'approvazione del progetto di *patriation* anche da parte delle restanti Province, il Governo del Quebec ricorre nuovamente alla Corte d'Appello e, in secondo grado, alla Corte Suprema per tentare di far dichiarare l'illegittimità del progetto approvato senza il proprio consenso. Diversamente da quanto accaduto nel giudizio del 1981, nel 1982 il Governo francofono non si limita a chiedere se esista una convenzione costituzionale che impone la necessità del consenso provinciale per poter apportare alla Costituzione emendamenti che modifichino anche la sfera delle competenze provinciali. Il quesito sottoposto all'attenzione dei giudici insiste chiaramente sulla configurabilità o meno di un diritto di veto costituzionale del Quebec. Richiamandosi più volte al giudizio dell'anno precedente, la Corte nega recisamente l'esistenza di tale diritto rilevando la carenza di una simile *opinio juris* nei soggetti politici interessati. In particolare, secondo i giudici, non è dato rinvenire in alcun modo un riconoscimento espresso di tale prerogativa da parte degli attori politici, dovendosi limitare la particolarità quebecchese unicamente al fattore linguistico. Più in generale, comunque, la Corte ribadisce ancora una volta l'impossibilità di configurare una convenzione costituzionale che richieda il consenso unanime delle Province. In via del tutto incidentale, sembra ancora opportuno rilevare come, a differenza del giudizio dell'anno precedente, nella pronuncia in oggetto la decisione del collegio sia unanime. La ragione di un simile cambiamento, peraltro, può ricondursi all'intenzione dei giudici di non minare le fondamenta costituzionali del *Canada Act* del 1982, entrato in vigore nelle more del giudizio.

Ora, prescindendo dalle critiche espresse contro la pronuncia in oggetto⁷¹, se ne deve rilevare l'estrema importanza all'interno dell'evoluzione costituzionale del Canada. Pur evitando di prendere posizione sulla natura 'confederale' o meno del *covenant* alla base della Costituzione del 1867, i giudici, se da un lato rigettano formalmente le questioni sottoposte, dall'altro, con un complessa motivazione, inducono il governo federale ad abbandonare definitivamente la via unilaterale per ricercare un sostanziale consenso anche degli altri soggetti politici. Tale impostazione, riscontrabile anche successivamente nel *reference* del 1998⁷², consente alla Corte di rimanere formalmente fuori dall'agone politico (mantenendo così intatta la propria legittimazione) e, al tempo stesso, di affermare l'esistenza di un'unione politica tra i vari elementi della Federazione, che va oltre il semplice rapporto confederativo tra i governi delle diverse comunità locali.

Il rilievo politico della pronuncia della Corte Suprema porta ad una ennesima apertura del Primo Ministro federale nei confronti delle istanze provinciali. In tale contesto, all'inizio di novembre del 1981, viene convocata una nuova conferenza intergovernativa nell'intento di ricercare un compromesso tra la proposta federale e la controproposta provinciale. Dopo tre giorni di aperto confronto, le parti si ritrovano su una posizione comune consistente nell'adozione, con opportune modifiche, della formula di revisione costituzionale elaborata nella controproposta e della Carta dei diritti e libertà di matrice federale. Nonostante la ferma opposizione del Quebec, nettamente contrario allo stralcio delle garanzie concesse dal progetto provinciale in cambio della rinuncia al diritto di veto, all'inizio di dicembre dello stesso anno, la Camera dei Comuni e il Senato approvano definitiva-

⁷¹ In merito, v. J.B. D'ONORIO, *Le rapatriement de la Constitution Canadienne*, cit., p. 89; J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 417 ss.; P.W. HOGG, *Comments on Legislation and Judicial Decisions*, in *Canadian bar review*, 1982, v. 60, pp. 307 ss. *Contra*, tra gli altri, F. LANCHESTER, *La «patriation» della costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 344 s.

⁷² In merito, v. *infra* par. 3.6.

mente la risoluzione indirizzata alla Corona. Votato dal Parlamento britannico nel mese di marzo, il *Canada Act* entra quindi in vigore il 17 aprile del 1982⁷³.

Oltre a disporre il definitivo rimpatrio della Costituzione canadese, il provvedimento approvato dal legislatore britannico contiene in allegato il *Constitution Act* del 1982, il quale introduce una serie di innovazioni al sistema canadese.

In primo luogo, la Legge fondamentale del 1982 delinea un complesso sistema di procedure di riforma della Costituzione. Oltre alla procedura di riforma delle disposizioni relative alla Costituzione provinciale (art. 45), all'esecutivo ed al Parlamento federale (art. 44), rispettivamente emendabili in via unilaterale dai diversi legislatori provinciali e da quello federale, la Legge costituzionale del 1982 prevede tre ulteriori procedimenti. La procedura ordinaria (art. 38) richiede l'approvazione del Parlamento federale e delle assemblee legislative dei due terzi delle Province, che rappresentino almeno il 50% dell'intera popolazione canadese⁷⁴. Per la validità della riforma, peraltro, la Costituzione prescrive l'obbligo di concludere l'*iter* di approvazione entro tre anni dal primo voto favorevole. Tale limite non sussiste per la revisione di disposizioni costituzionali che si applichino solo ad alcune Province. In tale ipotesi, è sufficiente, oltre alla deliberazione del Parlamento federale, l'approvazione unica-

⁷³ Sul tema della *patriation*, oltre alla bibliografia già citata, v. A. REPOSO, *Sul «rimpatrio» dell'amending power nell'ordinamento costituzionale canadese*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, pp. 41 ss.; N. OLIVETTI RASON, *Canada, 1982-1992: come non si modifica la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 325 ss.; T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, 2001, pp. 180 ss.; S. FRÉMONT, *Le fonti del diritto costituzionale canadese*, cit., pp. 24 ss.

⁷⁴ La procedura, denominata *seven-fifty*, si applica in tutti i casi in cui la Costituzione non prescriva un diverso meccanismo. Per espressa previsione dell'art. 42, comunque, si applica alla rappresentanza proporzionale delle Province alla Camera dei Comuni, ai poteri del Senato ed alla modalità di nomina dei senatori, alla rappresentanza minima di un Provincia all'interno del Senato, alla creazione di nuove Province ed all'estensione di quelle esistenti, nonché alle disposizioni sulla Corte Suprema non ricomprese nel dettato dell'art. 41 Cost.

mente da parte delle Province interessate dalla riforma (art. 43)⁷⁵.

Se nella procedura ordinaria è sufficiente il consenso di una maggioranza qualificata di Province, una *ratio* di particolare tutela dei principi fondamentali del patto federale informa la procedura aggravata. Secondo quanto dispone l'art. 41, è necessario il voto favorevole del Parlamento federale e di tutte le Province laddove si intendano modificare le norme relative alle massime cariche istituzionali (la Corona, il Governatore generale ed i Vice Governatori delle singole Province, così come la composizione della Corte Suprema), alla rappresentanza minima di ogni Provincia all'interno della Camera dei Comuni, all'uso della lingua inglese e francese e alle procedura di revisione costituzionale.

Ulteriori cautele, peraltro, sono previste anche per l'eventualità di riforme inerenti sfere particolarmente delicate. Ed infatti, nel caso in cui la revisione riguardi il riparto di competenze legislative, i diritti di proprietà o altri diritti e prerogative provinciali, è consentito alle Province interessate ricorrere al c.d. *opting out*. La Costituzione, in sostanza, riconosce alle singole assemblee legislative locali la possibilità di sottrarsi alle conseguenze dell'approvazione di simili modifiche attraverso un *expression of dissent*. Nel caso in cui, poi, il trasferimento di competenze inerisca il settore dell'istruzione e della cultura, è prevista una 'ragionevole' compensazione finanziaria per quelle Province che si avvalgano della predetta facoltà⁷⁶.

Le forme di garanzia delle sfere di autonomia delle diverse comunità provinciali, del resto, non si esauriscono all'interno delle sole procedure di riforma del testo costituzionale. Il rischio

⁷⁵ Tra le disposizioni emendabili con questa procedura, l'articolo ricomprende espressamente la modifica dei confini tra le singole Province e le previsioni inerenti l'uso della lingua inglese o francese all'interno di una Provincia.

⁷⁶ Proprio sulla limitata estensione del diritto alla compensazione finanziaria si appuntano le critiche mosse dal Quebec al progetto di rimpatrio della Costituzione. Come è stato accennato (*supra* nt. 64), alla base della rinuncia al diritto di veto da parte della Provincia francofona vi era non solo la possibilità di ricorrere alla *opting out clause*, ma anche la generalizzata previsione di un diritto ad un'indennità economica.

di assimilazione derivante dai precetti sanciti dalla nuova Carta dei diritti e libertà, infatti, sollecita la richiesta, avanzata dalle Province in sede di conferenza costituzionale, di introdurre la facoltà per i singoli governi di adottare norme in contrasto con detta Carta. In tale contesto si colloca l'art. 33 del *Constitution Act* del 1982, in base al quale sia il Parlamento federale che le singole assemblee legislative provinciali possono approvare una legge ordinaria, la quale, pur contenendo norme confliggenti con la Carta, avrà efficacia per un periodo di cinque anni, nonostante (*notwithstanding*) appunto la contrarietà con la stessa⁷⁷.

Prescindendo dall'esposizione delle ulteriori novità introdotte dalla Legge fondamentale del 1982, in tale sede merita ancora di essere ricordato il formale riconoscimento dei diritti dei popoli aborigeni⁷⁸. Diversamente da quanto accaduto con il BNAA del 1867, allorquando il nuovo sistema era stato percepito come una mera imposizione imperiale⁷⁹, l'accresciuto peso politico delle comunità autoctone induce il governo federale a procedere, in occasione del rimpatrio della costituzione, ad una serie di consultazioni. Per effetto delle pressioni esercitate, il progetto federale dà ingresso ad una serie di disposizioni che, oltre a riconoscere i diritti degli aborigeni, siano essi ancestrali o riconosciuti con trattato, prevedono la convocazione di una serie di conferenze costituzionali, aperte alla partecipazione dei rappresentanti degli autoctoni, per la discussione di eventuali riforme inerenti i diritti e gli interessi degli stessi.

Nonostante le garanzie introdotte a tutela del carattere federale del sistema, il *Constitution Act* del 1982 viene tuttavia ancora percepito come un tentativo del Primo Ministro Trudeau di spingere in modo definitivo verso la creazione di una nazione

⁷⁷ Al riguardo, tra gli altri, v. R.J. SHARPE, *Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale*, cit., pp. 199 ss.

⁷⁸ Sul punto, v. K. SWINTON, *La forma di governo*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., pp. 159 ss.; G. OTIS, *Le libertà*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., pp. 219 ss.

⁷⁹ Così P.H. RUSSEL, *Constitutional odyssey* cit., pp. 32 s.

pancanadese⁸⁰. L'idea universalistica di cittadinanza e l'unificazione dei valori sottese alle disposizioni della Carta dei diritti ed accettate, anche se con alcune riserve, dalla comunità anglofona, trovano, però, l'opposizione sia degli esponenti dei popoli autoctoni che della collettività francofona.

I primi accettano la riforma come punto di partenza per un più completo riconoscimento dei propri diritti; in particolare, oltre a maggiori rivendicazioni territoriali, gli indiani, riunitisi a partire dall'inizio degli anni '80 nell'*Assembly of First Nations*, mirano a raggiungere il pieno diritto all'autonomia di governo, creando così un terzo livello distinto da quello provinciale e federale⁸¹.

Più particolare è, invece, la posizione della Provincia francofona, ove il rimpatrio della Costituzione, avvenuto nonostante la propria opposizione, viene percepito come un atto illegittimo. Infatti, se da un lato dichiara di non voler aderire al nuovo patto costituzionale, dall'altro, il Quebec ricorre più delle altre Province all'uso degli strumenti di garanzia introdotti con la riforma⁸², contribuendo in tal modo a dare effettività e, per così dire, legittimare di fatto il nuovo quadro costituzionale.

La mancata adesione della Provincia alla Legge fondamentale del 1982, unitamente al rin vigorirsi delle tendenze separatiste, rende tuttavia permanente il rischio di una rottura dell'unità dell'ordinamento canadese. In tale contesto, s'inseriscono i due successivi tentativi di rimpatriare il Quebec.

⁸⁰ V. T. GROPPi, *Federalismo e Costituzione*, cit., p. 187.

⁸¹ Sul più ampio tema degli autoctoni, tra i molti, v. G. OTIS, *Le libertà*, cit., pp. 219 ss.; G. ROLLA, *La tutela costituzionale delle identità culturali*, in Rolla G. (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, cit., pp. 111 ss.; E. CECCHERINI, *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio fra riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, *ibid.*, pp. 41 ss.

⁸² Sul punto v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 460 s., ove si osserva come con la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, entrata in vigore il 23 giugno del 1982, dopo soli due mesi dal rimpatrio della Costituzione, il governo francofono abbia fatto uso della *notwithstanding clause*, modificando con efficacia retroattiva tutte le leggi provinciali in vigore, al fine di consentirne l'applicazione in espressa deroga ai precetti della nuova Carta dei diritti.

3.5. *L'esigenza di profonde modifiche al patto costituzionale: i tentativi di soluzione della questione del Quebec*

Mutati i protagonisti della scena politica⁸³, nel 1986 il governo francofono detta cinque condizioni essenziali per prestare il proprio consenso al *Canada Act* del 1982. Oltre al riconoscimento del diritto di veto del Quebec sulle riforme delle istituzioni federali e sulla creazione di nuove Province, le richieste insistono sulla limitazione del potere di spesa federale nelle materie di dominio esclusivo provinciale, sulla partecipazione del governo francofono alla nomina dei giudici della Corte Suprema, su maggiori competenze in materia di immigrazione e, soprattutto, sul riconoscimento del Quebec come 'società distinta'.

Sulla base di tali istanze, nell'aprile del 1987, dopo un anno di trattative, a Meech Lake viene siglato un accordo politico, che prevede l'allargamento a tutte le Province delle richieste formulate dal governo francofono, eccettuato il riconoscimento della natura distinta della collettività quebecchese. In ottemperanza delle rivendicazioni delle altre province anglofone, in particolare quelle dell'ovest, il progetto di riforma contiene altresì alcune modifiche sulle modalità di nomina dei senatori volte a rendere la camera alta maggiormente rappresentativa delle istanze locali⁸⁴.

Per quanto riguarda la procedura di approvazione del progetto, le parti convengono sulla necessità che il consenso su di esso venga espresso da parte delle assemblee legislative di tutte le province, nonostante il testo costituzionale imponga la regola

⁸³ Ritiratosi nel 1984 Turdeau, alle elezioni generali il partito liberale viene sconfitto dai conservatori, guidati da B. Murloney. A livello provinciale, al ritiro di Levesque fa seguito, nel 1985, la vittoria elettorale dei liberali di R. Bourassa a danno del *Parti québécois*.

⁸⁴ Per un'attenta analisi degli accordi di Meec Lake, tra i molti, v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 543 ss.; N. OLIVETTI RASON, *Canada, 1982-1992: come non si modifica la Costituzione*, cit., 334 ss.; R. SIMEON, *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, cit., pp. 80 ss.; A. LAJOIE, *Il Québec e la costituzione canadese: «processo» al federalismo*, cit., pp. 118 s.

dell'unanimità solo per alcuni dei punti della riforma⁸⁵. Diversamente da quanto previsto dal dettato costituzionale, poi, viene stabilito che l'*iter* di approvazione debba essere esaurito entro tre anni dalla prima deliberazione di un'assemblea provinciale⁸⁶. La decisione di adottare un procedimento *ad hoc*, diverso da quanto espressamente previsto dalla Costituzione, sembra potersi ricondurre alla volontà comune di vincolare all'approvazione globale del progetto l'entrata in vigore delle singole modifiche. Il dato è di estrema rilevanza, in quanto lascia trasparire il convincimento degli esponenti dei diversi governi di trovarsi di fronte ad un patto costituzionale teso a rifondare *ab imis* il legame politico tra i vari elementi della Federazione. Da qui la necessità di una legittimazione più forte del nuovo patto e, conseguentemente, l'opportunità di andare oltre le ordinarie procedure di riforma costituzionale.

Proprio l'importanza del nuovo patto, peraltro, è all'origine del suo stesso fallimento. Adottato dall'assemblea del Quebec il 23 giugno, all'indomani della conclusione dell'accordo intergovernativo, il progetto ottiene successivamente il consenso di altre sei Province. Alcuni provvedimenti adottati dal governo francofono nelle more del procedimento di approvazione del progetto⁸⁷, così come il cambio delle coalizioni di governo in New Brunswick, Terra Nova e Manitoba, generano tuttavia una nuova fase di stallo. I nuovi esecutivi delle tre Province, in particolare, si dichiarano insoddisfatti delle soluzioni elaborate e chiedono la

⁸⁵ In particolare, solo le modifiche nella modalità di nomina dei giudici della Corte Suprema e quelle relative alle procedure di revisione costituzionale sembrano richiedere l'unanimità dei consensi.

⁸⁶ Come è stato accennato, simile procedura è prevista dall'art. 39 solo per l'approvazione delle modifiche rientranti nella categoria ordinaria delle c.d. 'revisioni *seven-fifty*'.

⁸⁷ Critiche particolarmente aspre ha suscitato la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, adottata nel 1988 per ovviare alla decisione della Corte Suprema che aveva dichiarato contrario alla Carta dei diritti l'uso obbligatorio della lingua francese per le insegne commerciali. Sul punto v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., pp. 554 s.; R.J. SHARPE, *Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale*, cit., pp. 200 s.

modifica di alcuni punti del disegno di riforma. Nonostante la ferma presa di posizione del Quebec sull'impossibilità di apportare modifiche al progetto, il Primo Ministro federale convoca una nuova conferenza costituzionale all'inizio di giugno del 1990. Ottenuto l'assenso del governo federale alla proposizione di ulteriori modifiche, all'indomani dell'entrata in vigore del progetto elaborato a Meech Lake, i capi degli esecutivi di New Brunswick, Terra Nova e Manitoba s'impegnano ad ottenere il consenso sulle riforme da parte delle rispettive assemblee legislative entro il 23 giugno dello stesso anno, termine ultimo per il buon esito del procedimento di revisione.

Malgrado gli accordi conclusi, il progetto viene esaminato e approvato solo nel New Brunswick. All'interno del Manitoba, infatti, l'opposizione di un deputato di estrazione indiana verso la sospensione di alcune regole procedurali interne all'assemblea legislativa⁸⁸, necessaria per poter procedere alla discussione dell'accordo, impedisce l'approvazione delle riforme nel rispetto dei termini stabiliti. Alla luce di una simile *empasse* del Manitoba, considerata l'impossibilità di concludere in tempo l'*iter* procedurale, il Primo Ministro di Terra Nova sospende la discussione avanti alla propria assemblea.

Ad un'attenta lettura non può sfuggire il carattere strumentale dell'opposizione del deputato del Manitoba. L'opposizione del deputato amerindio, infatti, trova il sostegno di tutte le associazioni rappresentative dei popoli aborigeni⁸⁹, contrarie ad una riforma che riconosca il carattere distinto solo della comunità quebecchese e che non preveda maggiori forme di partecipazione delle *First Nations* all'interno delle procedure di revisione costituzionale. Il fallimento dell'accordo di Meech Lake è da ascrivere alla mancanza, da parte dei capi degli esecutivi, di una

⁸⁸ La sospensione delle norme interne è subordinata al voto unanime di tutti i membri dell'assemblea.

⁸⁹ J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., p. 561, ove si menziona anche il sostegno da parte degli aborigeni del Quebec. Sulla posizione degli autoctoni in relazione agli accordi di Meech Lake, v. altresì R. SIMEON, *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, cit., pp. 77 ss.

debita considerazione delle istanze di tutte le forze politiche del sistema. In sostanza, il progetto di riforma viene meno in quanto pretende di rifondare il legame politico alla base della Federazione dando soddisfazione solo alle richieste dei soggetti politici 'originari', senza prendere in considerazione le rivendicazioni e le pretese delle forze politiche createsi nel corso dell'evoluzione costituzionale del Paese. In altri termini, gli intenti di Meech Lake falliscono proprio nel loro obiettivo principale: trovare una più profonda legittimazione politica del nuovo patto.

L'esito negativo dell'ennesimo tentativo di riforma costituzionale determina un ulteriore irrigidimento delle posizioni delle diverse forze in campo. Manifestata l'intenzione di non intraprendere nuove trattative con gli altri soggetti istituzionali della Federazione, nel 1990 il governo francofono istituisce, con l'accordo del *Parti québécois*, una Commissione parlamentare volta ad esaminare le soluzioni possibili per l'avvenire politico-costituzionale del Quebec⁹⁰. Al termine dei propri lavori, la Commissione Bélanger-Campeau (dal nome dei due presidenti) presenta due soluzioni alternative: modificare profondamente il quadro costituzionale o procedere, anche in via unilaterale, all'accessione del Quebec alla piena sovranità. Recependo le conclusioni della commissione, viene prevista per la fine del 1992 l'indizione di un referendum sulla sovranità della Provincia, fatta salva la possibilità di valutare nuove proposte di riforma costituzionale presentate dal governo federale o dagli altri esecutivi provinciali⁹¹.

⁹⁰ Sul punto, v. A. LAJOIE, *Il Québec e la costituzione canadese: «processo» al federalismo*, cit., pp. 119 s. Oltre alla Commissione parlamentare, il premier Bourassa istituisce, per gli stessi fini, un comitato interno al partito liberale. Seppur connotato da un'impostazione chiaramente più federalista che separatista, gli esiti dell'attività del comitato, presieduto da J. Allaire, risulteranno analoghi a quelli emersi dai lavori della Commissione parlamentare.

⁹¹ *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, approvata dall'Assemblea nazionale quebecchese nel giugno del 1991. La legge prevede altresì l'istituzione di due commissioni speciali, con la funzione di studiare le modalità di accessione alla sovranità e le eventuali proposte federali e provinciali.

I rischi per l'unità dell'ordinamento derivanti dalla nuova iniziativa francofona⁹², sollecitano il governo federale ad elaborare nuove soluzioni. Alla luce dell'esperienza fallimentare di Meech Lake, peraltro, tutti i protagonisti della vita politica caldeggiavano un maggiore coinvolgimento della base sociale. A tal fine, viene istituito un comitato bicamerale speciale con il compito di raccogliere opinioni e suggerimenti all'interno del Paese. Parallelamente, sia a livello federale che nelle singole Province, si ha una serie di conferenze finalizzate ad interpellare i gruppi di interesse più influenti. Infine, sempre nell'ottica di una maggiore sensibilizzazione della base sociale, nello stesso periodo si tengono diversi incontri tra le autorità nazionali e provinciali ed i rappresentanti delle organizzazioni degli aborigeni.

Il testo del rapporto finale del comitato diviene la base di partenza per nuovi negoziati con il governo francofono. Sulla base della disponibilità manifestata dal Primo Ministro quebecchese, l'esecutivo federale convoca una serie di conferenze inter-governative. Al termine dell'incontro tenutosi a Charlottetown alla fine di agosto del 1992, la parti trovano un compromesso su un nuovo testo di revisione costituzionale⁹³. L'accordo riprende sostanzialmente le soluzioni di Meech Lake, riconoscendo tra l'altro un esteso potere di veto al Quebec e, in materia di lingua e cultura francese, ai senatori di estrazione francofona. A fronte di una riduzione del numero di senatori spettante al Quebec, determinata dalle richieste delle Province dell'ovest, la comunità francofona vede accrescersi il proprio numero di deputati alla Camera dei Comuni. Oltre al riconoscimento della natura distinta

⁹² Sul punto, v. G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada. Alcuni Paradossi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 3270 s., ove si afferma come alcuni sondaggi dimostrino un significativo aumento, nel periodo 1960-1990, dei soggetti favorevoli alla soluzione indipendentista (passati dal 27% al 50%) o all'ipotesi separatista (dal 13% al 44%).

⁹³ Per una puntuale disamina dell'accordo, oltre ai lavori già menzionati, v. C. CAMPIGLIO, *Quebec: verso la separazione dal Canada?*, in *Il politico*, 1993, n. 1-2, pp. 271 ss. Sulla successione degli avvenimenti politici che hanno portato alla conclusione del compromesso, v. P.H. RUSSEL, *Constitutional odyssey* cit., pp. 154 ss.

della società quebecchese, ulteriori competenze vengono attribuite in campo economico e nella nomina dei giudici della Corte Suprema. Memori delle cause del fallimento del progetto del 1987, da ultimo, le parti inseriscono nell'accordo anche il riconoscimento del diritto all'autonomia di governo dei popoli autoctoni⁹⁴.

Come per l'accordo di Meech Lake, dagli incontri precedenti all'elaborazione del progetto di riforma esce confermata la volontà delle forze politiche di perseguire una maggiore legittimazione del sistema. A tal fine, considerata l'opportunità di non ripetere l'esperienza precedente⁹⁵, il compromesso concluso a Charlottetown prevede la consultazione referendaria del corpo elettorale. Il dato è di estrema rilevanza ove si consideri che, per la prima volta nella storia costituzionale del Canada, il procedimento di revisione non si svolge interamente a livello intergovernativo, ma si snoda in più fasi, con il coinvolgimento diretto della base sociale. Sotto diverso profilo, l'opzione per la consultazione popolare rivela come le tradizionali forze politiche del Paese si sentano carenti di quella legittimazione necessaria per rifondare *ab imis* il patto costituzionale alla base del sistema⁹⁶.

Tenutosi il 26 ottobre del 1992, il referendum viene respinto con una maggioranza di voti contrari pari a circa il 55% del totale. Ancora una volta il tentativo di rifondare il legame di unione fallisce per l'incapacità dei protagonisti politici di trovare

⁹⁴ L'accordo, in particolare, prevede un periodo di negoziazione, tra le autorità federali e provinciali ed i rappresentanti delle comunità indiane, preordinato alla definizione del tenore di tale autonomia di governo. In mancanza di un compromesso, si prevede l'efficacia immediata del diritto, riconoscendo la possibilità per gli autoctoni di ricorrere avanti ai tribunali in caso di violazione dello stesso.

⁹⁵ Nonostante, infatti, l'accordo di Meech Lake abbia ottenuto il consenso della quasi totalità delle Province, da alcuni sondaggi è emersa una posizione maggioritaria (60-70%) della popolazione contraria al progetto. Sul punto v. J. WOEHRLING, *L'évolution constitutionnelle*, cit., p. 563.

⁹⁶ In merito v. J. WOEHRLING, *ult op. cit.*, p. 577. L'autore sostiene che «peu de politiciens fédéraux ou provinciaux voudront désormais encourir l'impopularité résultant d'une tentative de modifier la Constitution sans recourir au référendum ... les négociations devront associer onze Premiers ministres, deux leaders des territoires et un certain nombre de représentants autochtones. S'il y a entente, celle-ci devra être approuvée par la population ...».

un compromesso chiaro sui principi fondamentali. Per un verso, infatti, l'accordo sottoposto al voto popolare si presenta ancora incompleto, in quanto su molti punti le parti decidono di rinviare i negoziati ad un periodo successivo. Per altro verso, le soluzioni adottate non soddisfano realmente le richieste dei diversi gruppi d'interesse. Infatti, se da un lato il Quebec vede negarsi l'attribuzione dei poteri necessari al proprio sviluppo ed il riconoscimento della natura distinta della società francofona è fortemente ridimensionato rispetto a quanto previsto dal progetto nel 1987⁹⁷, dall'altro, le Province dell'ovest giudicano insoddisfacente la soluzione adottata per la riforma del Senato⁹⁸.

Nell'incapacità di modificare consensualmente il quadro costituzionale, si assiste al tentativo delle diverse forze politiche di risolvere il problema in via unilaterale. Analogamente a quanto accaduto all'indomani del rimpatrio della Costituzione, anche la nuova fase politica è caratterizzata da un cambiamento delle coalizioni di governo al potere, sia a livello federale che in Quebec.

Tornato al governo il *Parti québécois*, il nuovo Primo Ministro Parizeau, assecondando le promesse della campagna elettorale, si prefigge come obiettivo primario una nuova consultazione popolare sulla sovranità della Provincia. A tal fine, analogamente a quanto accaduto nel 1990, viene istituita una Commissione sul-

⁹⁷ Diversamente da quanto stabilito a Meech Lake, infatti, il progetto elaborato a Charlottetown affianca al riconoscimento del Quebec come società distinta una *Canada clause* ove, oltre a riaffermare i diritti e le libertà previsti dalla Costituzione, da un lato, si limita la particolarità della comunità quebecchese al dato linguistico e culturale ed alla tradizione di diritto civile, dall'altro, si riconosce espressamente l'uguaglianza delle diverse Province nel rispetto delle loro diversità. Un ulteriore limite, poi, alla peculiarità del Quebec emerge dal potenziale sviluppo dei diritti degli autoctoni a governare i propri territori e sviluppare le proprie tradizioni, anche in deroga alla Carta dei diritti e libertà del 1982.

⁹⁸ Tradizionalmente, le rivendicazioni delle Province dell'Ovest (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba) insistono per la creazione di un Senato c.d. della tripla "E": eguale, eletto e efficiente. Ora, l'accordo garantisce non solo la pari rappresentanza delle Province all'interno della camera alta, ma anche l'estrazione provinciale dei suoi membri. Un Senato così formato, però, è reso del tutto inefficiente dalle modifiche previste in tema di competenze e procedure di approvazione dei diversi provvedimenti normativi.

l'avvenire del Quebec. Alla luce dei risultati del lavoro della Commissione e del successivo accordo, siglato il 12 giugno 1995 con i leader degli altri partiti quebecchesi favorevoli alla soluzione indipendentista⁹⁹, all'inizio di settembre dello stesso anno, il governo sottopone all'Assemblea nazionale un progetto di legge sull'avvenire del Quebec. Dopo poco più di un mese, il popolo viene chiamato alle urne per esprimere il proprio voto sull'accessione del Quebec alla condizione di sovranità¹⁰⁰.

Sebbene il quesito preveda una fase negoziale successiva¹⁰¹, il tenore del testo sottoposto al voto popolare è profondamente diverso da quello del referendum del 1980¹⁰². Il corpo elettorale non è più investito della decisione se conferire o meno un mandato per la negoziazione di un accordo con il governo federale che riconosca la sovranità del Quebec. Nel 1995 la decisione sulla sovranità non è più delegata alla contrattazione intergovernativa, ma viene demandata al voto diretto del popolo quebecchese. Le trattative successive alla consultazione popolare sono, invero, limitate alla proposta di una nuova forma di associazione di tipo politico-economico tra i due enti sovrani¹⁰³. Peraltro, no-

⁹⁹ Si tratta di M. Dumont, guida di *Acción Democrática* (partito creato da esponenti del partito liberale), e L. Bouchard, leader del *Bloque Québécois*, movimento di estrazione provinciale divenuto il primo partito di opposizione a livello federale. Lo stesso Bouchard prenderà il posto di Parizeau all'indomani del voto referendario del 1995.

¹⁰⁰ Così R. LOUVIN, *Il Québec all'indomani della consultazione referendaria*, in *Diritto e società*, 1996, p. 271. Sul tema del referendum quebecchese del 1995, oltre al lavoro menzionato, v. G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada*, cit., pp. 3269 ss.; C. DE FIORES, *La vicenda costituzionale canadese tra federalismo e secessione*, cit., pp. 302 ss.; E. FOSSAS - J. WOEHRLING, *El referendum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía*, in *Revista vasca de administración pública*, 1997, n. 48, pp. 131 ss.

¹⁰¹ Cfr. R. LOUVIN, *loc. cit.*

¹⁰² Il testo del quesito è il seguente: «Do you agree that Quebec should become sovereign, after having made a formal offer to Canada for a new Economic and Political Partnership, within the scope of the Bill respecting the future of Quebec and the agreement signed on June 1, 1995?».

¹⁰³ La discrezionalità del governo federale sarebbe del resto vincolata all'adesione alla proposta formulata dal governo francofono sulla base dell'accordo intercorso tra i partiti indipendentisti.

nostante un sostanziale mutamento del quadro politico ed un crescente favore popolare verso la soluzione indipendentista, il risultato del referendum è ancora una volta negativo. Il quesito, infatti, viene rigettato con il 50,6% dei voti: lo scarto tra i favorevoli e i contrari è di appena 52.448 voti.

Un'attenta analisi dell'esito del voto consente di svolgere due ordini di considerazioni. Sotto un primo aspetto, bisogna rilevare l'alta affluenza del corpo elettorale; quasi il 94% dei cittadini partecipa alla consultazione. Il dato è di estremo interesse, in quanto rivela l'importanza politica attribuita alla consultazione non solo dalle forze politiche ma anche dall'intera base sociale. In altri termini, l'episodio testimonia come il problema del futuro costituzionale della Provincia sia una questione primaria all'interno del dibattito politico quebecchese.

Sotto diverso profilo, come è stato osservato, l'esito sancisce una radicale divisione all'interno della collettività della Provincia con una netta contrapposizione tra francofoni e allofoni¹⁰⁴. Il voto appare altamente polarizzato; contro un consenso del 60% dei cittadini di lingua francese, si può assistere ad un'opposizione quasi unanime (quasi il 95% dei voti) degli elettori di diversa appartenenza linguistica¹⁰⁵. Anche alla luce della polarizzazione territoriale delle comunità linguistiche, una simile divisione assume particolare rilievo all'interno del discorso sul futuro costituzionale del Quebec. Nel caso in cui, infatti, all'interno della Provincia dovesse prevalere la volontà politica della componente francofona di addivenire ad un'accessione unilaterale alla sovranità, non si può escludere l'ipotesi di un'iniziativa della popolazione di appartenenza linguistica diversa, volta ad ottenere il distacco dalla nuova entità sovrana ed il reinserimento all'interno del sistema canadese.

¹⁰⁴ Cfr. G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada*, cit., p. 3271.

¹⁰⁵ Sul punto v. E. FOSSAS - J. WOEHRLING, *El referendum sobre la soberanía de Quebec*, cit., p. 136. L'autore osserva come il voto presenti anche una polarizzazione territoriale.

La delicatezza del risultato referendario viene percepita anche a livello federale. All'indomani del voto, il nuovo Primo Ministro liberale Chrétien dispiega due differenti strategie¹⁰⁶. Da un lato, assume un atteggiamento di apertura verso le istanze francofone, cercando di ridurre il favore popolare verso la soluzione indipendentista. In tale contesto, s'inseriscono la risoluzione del Parlamento federale, che riconosce la natura distinta della società quebecchese, e la legge ordinaria¹⁰⁷ che, riprendendo sostanzialmente la formula di revisione costituzionale della *Victoria Charter* del 1971, prevede l'impossibilità per il Governo di presentare al Parlamento federale una proposta di riforma che non abbia ottenuto il consenso di Ontario, Quebec, British Columbia, due o più Province atlantiche e due o più Province delle praterie, che rappresentino almeno la metà della popolazione globale delle rispettive regioni. Entrambi i provvedimenti, peraltro, non sono in grado di risolvere il problema costituzionale di fondo, possedendo meramente una forza normativa ordinaria. Come è stato rilevato, le predette misure non costituiscono altro che un 'autovincolo' per il governo federale, non esistendo invero alcun limite né per gli altri soggetti titolari dell'iniziativa di revisione costituzionale né per il Parlamento federale¹⁰⁸.

Dall'altro lato, parallelamente agli atti di distensione nei confronti del Quebec, alla luce delle precedenti esperienze, il governo di Ottawa si prefigge l'ulteriore obiettivo di approvare una rigorosa disciplina di regolamentazione di ogni futura iniziativa del governo francofono, con la quale lo stesso intenda perseguire il pieno riconoscimento della sovranità della Provincia quebecchese ed il distacco della medesima dal resto della Federazione.

¹⁰⁶ Al riguardo v. E. FOSSAS - J. WOEHRLING, *ult. op. cit.*, pp. 146 ss.

¹⁰⁷ *Act Respecting Constitutional Amendments* approvata il 2 febbraio 1996.

¹⁰⁸ In merito v. T. GROPPi, *Federalismo e Costituzione*, cit., p. 191. Bisogna peraltro rilevare come, all'interno di un ipotetico nuovo giudizio sull'esistenza di convenzioni in tema di revisione costituzionale, simili provvedimenti potrebbero essere considerati un formale riconoscimento dell'obbligatorietà della prassi costituzionale, che prevede il diritto di veto di alcune Province, con chiare conseguenze in tema di azionabilità delle procedure di riforma.

3.6. *Costituzione e secessione nell'advisory opinion della Corte Suprema del 1998*

È in tale contesto che, nel 1996, il Governo federale, avvalendosi dello strumento del *reference*, si rivolge alla Corte Suprema per ottenere un giudizio sulla legittimità, a livello di diritto interno ed internazionale, di un eventuale secessione unilaterale del Quebec dal resto del Canada¹⁰⁹. In particolare, nell'atto introduttivo il *Governor in Council* chiede ai giudici di pronunciarsi su tre diversi quesiti. In primo luogo, si domanda alla Corte di stabilire se l'Assemblea nazionale, il legislativo o il governo del Quebec possano, in virtù della Costituzione del Canada, procedere unilateralmente alla secessione della Provincia dal resto del paese. In secondo luogo, i giudici sono chiamati a valutare se il diritto internazionale preveda un simile diritto e, in seconda battuta, se esista un diritto alla autodeterminazione che darebbe alla Provincia il diritto di secedere unilateralmente. Da ultimo, il Governo federale chiede alla Corte di stabilire quale dei due ordinamenti, interno e internazionale, avrebbe la precedenza in Canada, nell'eventualità di un contrasto tra i due, in relazione al diritto di procedere unilateralmente alla secessione dal Paese¹¹⁰.

¹⁰⁹ *Order in council* P.C. 1996/1947.

¹¹⁰ Il testo dei quesiti è il seguente:

«1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession from Canada unilaterally?

3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take the precedence in Canada?».

In merito alle particolarità della redazione del testo, si rinvia a N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, III, p. 892, ove si osserva come il primo quesito riporti il verbo ausiliare 'can', che indica possibilità, anziché 'the right to', che denota diritto.

Dopo aver udito tutte le parti costitutesi nel procedimento, il 20 agosto 1998, la Corte emette il suo giudizio¹¹¹. In via del tutto preliminare, i giudici rigettano le eccezioni sollevate dall'*amicus curiae* sulla giustiziabilità delle questioni. Chiamata ancora una volta a prendere posizione su profili di estremo rilievo sul versante politico e consapevole sia della loro fondamentale importanza per il futuro del Paese che del peso decisivo del proprio pronunciamento, la Corte Suprema, dopo aver dato atto della natura squisitamente giuridica dei quesiti sottoposti al suo giudizio, dichiara espressamente la propria intenzione di limitare l'indagine ai soli aspetti legali dei problemi sollevati, senza voler in alcun modo usurpare il potere di decisione democratica, spettante ad altri soggetti.

Passando ad analizzare il merito del primo quesito, anche attraverso espliciti richiami alle precedenti pronunce rese in occasione della *patriation*, i giudici osservano come la Costituzione canadese comprenda un sistema di regole e principi sottostanti, che danno forma e sostanza al testo costituzionale, costituendone le basi non espresse. Nella fattispecie, la Corte riconosce come il proprio giudizio non possa non tener conto di quattro principi fondamentali: il federalismo; la democrazia; il costitu-

¹¹¹ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Sul giudizio reso dalla Corte v., tra i molti, N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec*, cit., pp. 889 ss.; T. GROPPi, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, cit., pp. 3057 ss.; ID., *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, in G. Rolla (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, cit., pp. 19 ss.; M.E. DE FRANCISCIS, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pp. 927 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte Suprema del Canada definisce le regole mediante cui procedere alla secessione*, in *Foro italiano*, 1999, IV, pp. 271 ss.; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 6, pp. 1173 ss.; D. PROULX, *La sécession du Québec: principes et mode d'emploi selon la Cour Suprême du Canada*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 361 ss.; J. WOEHRING, *L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 3 ss.; ID., *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, in *Revista vasca de administración pública*, 1999, pp. 405 ss. Il testo della pronuncia è reperibile sul sito internet <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/index.html>

zionalismo ed il principio di legalità; il rispetto delle minoranze. In considerazione, poi, del fatto che a definire l'esatta portata di simili principi concorre non solo la corretta esegesi della Costituzione scritta, ma anche la piena comprensione del contesto storico e delle precedenti interpretazioni giurisprudenziali rese in materia costituzionale, nella decisione vengono passate in rassegna le principali tappe dell'evoluzione storica del sistema¹¹².

Partendo dalle conferenze di Charlottetown e Quebec del 1864, passando per il BNAA del 1867 e gli altri passaggi costituzionali del Paese, ivi compreso l'iniziale tentativo di secessione della Nova Scotia, i giudici rilevano come il principio federale abbia da sempre costituito una risposta alle esigenze espresse dalle diverse realtà politiche e culturali che hanno caratterizzato, e caratterizzano tuttora, l'ordinamento. In particolare, pur senza assumere una posizione esplicita sulla natura 'confederale' o meno del patto costituente originario¹¹³, i supremi giudici additano nel *Constitution Act* del 1867 l'atto che ha dato vita ad una nazione e nel federalismo il meccanismo attraverso il quale la diversità può essere riconciliata nell'unità. Più in generale, si osserva come la storia costituzionale dimostri la capacità delle istituzioni di cambiare ed adattarsi alle mutate esigenze politiche e sociali del Paese, garantendo sempre piena osservanza del principio di legalità ed il rispetto delle istituzioni democratiche e delle istanze delle minoranze.

Conclusa la breve descrizione dell'evoluzione storica del sistema, la Corte analizza i quattro summenzionati principi alla luce dei propri precedenti, chiarendone in via preliminare il rapporto di equiordinazione e la portata normativa, e non meramente descrittiva. In relazione al federalismo, più in particolare, si afferma come alla base dello stesso vi sia il riconoscimento operato dallo stesso della diversità delle parti della Confederazione e del diritto dei governi provinciali di favorire lo sviluppo delle proprie comunità all'interno delle rispettive sfere di giuri-

¹¹² *Reference re Secession Quebec* paragrafi 33-48.

¹¹³ Sul punto v. T. GROPPi, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, cit., pp. 3072 ss.

sdizione. In tale contesto, pur rilevando la particolare importanza del principio per la possibilità delle minoranze culturali e linguistiche presenti in Quebec di perseguire interessi collettivi particolari, la Corte sottolinea poi la volontà, presente lungo l'intero arco della storia del Paese, di tutte le Province di tutelare non solo la propria autonomia di governo sulle materie locali, ma anche le rispettive tradizioni culturali¹¹⁴.

Per quanto riguarda il principio democratico, la Corte sottolinea come lo stesso non possa essere ridotto alla mera regola della maggioranza, essendo esso in realtà volto a garantire il raggiungimento degli interessi particolari attraverso la partecipazione attiva dei vari gruppi sociali alla vita politica. Tale obiettivo, osservano i giudici, innesca ed alimenta un costante e fecondo processo di discussione, dal quale scaturiscono negoziazioni e compromessi, oggetto di un perenne rinnovamento. In mancanza di depositari esclusivi della verità e considerato che il sistema canadese si regge sull'osservanza quasi fideistica del principio del *'marketplace of ideas'*, la soluzione preferibile è quella che si impone con il dibattito. In tale contesto, il principio democratico non avalla la tirannia della maggioranza, ma impone di dar voce a tutte le opinioni, anche quelle dissenzienti, e di trovarvi adeguata risposta all'interno delle leggi. Tale accezione trova concreta attuazione proprio nel *Constitution Act* del 1982, laddove, da un lato, si riconosce ad ogni partecipante della Confederazione il diritto di iniziativa di revisione costituzionale e, dall'altro, si impone agli altri soggetti politici il corrispondente obbligo di avviare un confronto¹¹⁵.

Essenziali per l'effettività del principio democratico sono, poi, il principio di legalità ed il costituzionalismo. Se il primo vincola le pubbliche istituzioni ad agire nel rispetto della legge, obbligandole a trovare nella stessa la fonte dei propri poteri, il

¹¹⁴ *Reference re Secession Quebec* paragrafi 55-60. Anche in questo caso è interessante rilevare l'uso dei termini da parte della Corte. Relativamente alla particolarità della Provincia francofona, infatti, la Corte non riconosce al Quebec la natura di *distinct society*, limitandosi a riconoscere l'esistenza di una *distinct culture*.

¹¹⁵ *Reference re Secession Quebec* paragrafi 61-69.

costituzionalismo impone il rispetto della Costituzione. Siffatto dovere consente di preservare dalle conseguenze negative della regola della maggioranza i diritti fondamentali ed il principio della divisione dei poteri tra i vari livelli di governo. Grazie al costituzionalismo, poi, i gruppi di minoranza hanno la possibilità di sviluppare la propria identità sottraendola al rischio di assimilazione della maggioranza. Come accennato, il costituzionalismo non si pone in contrasto con il principio democratico, essendo pur sempre possibile procedere ad una modifica delle norme fondamentali attraverso un processo di negoziazione che, garantendo la tutela dei diritti costituzionali delle minoranze, assicuri la formazione di un consenso sostanziale da parte di una maggioranza qualificata¹¹⁶.

Relativamente alla protezione delle minoranze, infine, la Corte sottolinea la particolare attenzione dedicata a simile tema nelle negoziazioni che hanno portato alla nascita della Confederazione. Assurta a più alto rilievo in seguito all'adozione della Carta dei diritti, secondo l'opinione dei supremi giudici, la tutela delle minoranze ha da sempre costituito un principio fondamentale a sé stante, sotteso all'intero ordinamento costituzionale¹¹⁷.

Conclusa la descrizione dei principi costituzionali rilevanti nella fattispecie in oggetto, la pronuncia definisce la secessione come il risultato dello sforzo di un gruppo o di una parte di uno stato di sottrarsi all'autorità politica e costituzionale dello Stato stesso, al fine di dare vita ad un soggetto statale insistente su un nuovo territorio e riconosciuto in quanto tale dall'ordinamento internazionale¹¹⁸. Riprendendo quanto affermato in precedenza, quindi, si sostiene che, da un punto di vista legale, la secessione richiede un emendamento della Costituzione che, inevitabilmente, necessita di una negoziazione. La Corte ripudia pertanto

¹¹⁶ *Reference re Secession Quebec* paragrafi 70-78. È chiaro il riferimento al principio del *substantial degree* delineato nella *advisory opinion* sul rimpatrio della Costituzione.

¹¹⁷ *Reference re Secession Quebec* paragrafi 79-83. La Corte insiste in particolare sulle previsioni in tema di minoranze linguistiche, religione ed istruzione.

¹¹⁸ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 83.

quella corrente di pensiero che scorge nella secessione un cambiamento di tale importanza da non poter essere considerato una mera riforma costituzionale. Secondo i supremi giudici, infatti, la natura di emendamento costituzionale dell'atto di secessione non è contraddetta dalla gravità, pur estrema, delle conseguenze che potrebbero derivare da un tale atto. La chiave di volta, su cui si impernia l'intera decisione della Corte, risiede nella considerazione che la Costituzione del Canada è frutto della sovranità del popolo e che tale potere comporta la possibilità di apportare tutte le modifiche costituzionali ritenute opportune all'interno del territorio canadese¹¹⁹.

Poste tali premesse, la pronuncia si sofferma sulla condizione di unilateralità espressa nei quesiti. Andando oltre le richieste del governo federale, si osserva come la base giuridica per una eventuale iniziativa possa rinvenirsi in una chiara ed inequivoca espressione di una volontà democratica che emerga da un referendum nella Provincia del Quebec. Sebbene sprovvisto di effetti giuridici diretti e di per sé inidoneo a convalidare una secessione unilaterale, si afferma infatti che, in virtù del principio democratico, dovrebbe essere attribuito un peso considerevole al referendum che riportasse una chiara espressione del popolo quebecchese in tal senso. Sul punto, peraltro, la Corte precisa di intendere il concetto di 'chiarezza della maggioranza' in termini qualitativi. In altre parole, i risultati del referendum devono essere privi di ambiguità sia in relazione al quesito sottoposto al voto sia riguardo al livello di sostegno raggiunto¹²⁰.

In presenza di una chiara indicazione da parte di una Provincia della volontà di procedere alla secessione, il principio del federalismo, congiunto a quello democratico, vincola reciprocamente tutte le parti della Confederazione a negoziare le modifiche costituzionali funzionali all'attuazione di detta volontà.

Sempre a giudizio della Corte, i quattro principi fondamentali sopracitati devono informare di sé anche le condotte di tutte

¹¹⁹ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 85.

¹²⁰ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 87.

le parti nelle successive trattative. Non trova pertanto seguito quell'ipotesi estrema, secondo la quale le altre Province ed il governo federale sarebbero tenuti ad accettare passivamente la secessione, avendo unicamente la possibilità di negoziare sui dettagli logistici; parimenti non viene accolta la tesi, che sostiene l'inesistenza di veri e propri obblighi sostanziali a carico delle predette parti. I giudici osservano come non sia materialmente possibile pronosticare cosa possa accadere all'interno delle trattative e quale possa essere la conclusione ultima.

In tale contesto, non viene esclusa la praticabilità di una soluzione, che ammetta la secessione solo di una parte della Provincia. Alla luce dei principi fondamentali enucleati, infatti, le trattative devono tenere conto anche degli interessi di gruppi minoritari residenti sul territorio della Provincia intenzionata a secedere. Di conseguenza – concludono i giudici – può ipotizzarsi un accordo finale, che preveda lo smembramento della Provincia e la rottura del legame federale solo con una parte della stessa¹²¹. In generale, comunque, considerata la obiettiva difficoltà di simile confronto, non è da escludere che le negoziazioni giungano ad una fase di stallo, sulla cui risoluzione, peraltro, la Corte dichiara di non voler pronunciarsi, esulando dal proprio campo di indagine.

Né la stessa afferma, in seguito, di poter specificare ulteriormente il significato dei concetti di chiarezza della questione e della maggioranza dei voti di un eventuale referendum popolare, trattandosi di problemi demandati all'apprezzamento dei soggetti politici, gli unici in possesso delle informazioni e degli strumenti necessari per operare tale valutazione. Del pari, coerentemente con la propria prassi¹²², la Corte si astiene altresì dal pun-

¹²¹ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 96. La Corte si limita, in realtà, a precisare che, nel corso del giudizio, sono state sollevate anche questioni specifiche in tema di confini. In generale, comunque, riconosce che «there are linguistic and cultural minorities, including aboriginal peoples, unevenly distributed across the country who look to the Constitution of Canada for the protection of their rights».

¹²² Come era già accaduto in occasione della *Patriation Reference* del 1981, la Corte rileva come il quesito presentato dal governo federale formalmente non richieda

tualizzare quale sia la procedura di revisione da applicare nell'ipotesi di secessione.

Prima di procedere all'analisi degli altri due quesiti, la pronuncia riporta ancora un breve brano di risposta alle osservazioni dell'*amicus curiae* sulla possibilità di una secessione unilaterale operata sulla base del principio di effettività. Effettuata la distinzione tra 'diritto' e 'potere' di un popolo di agire, la Corte osserva come il buon esito di un atto unilaterale compiuto al di fuori delle previsioni legali dipenda esclusivamente dalla effettività del controllo del territorio e dal successivo riconoscimento della comunità internazionale, indipendentemente da un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dello stesso da parte della Corte medesima.

In relazione al secondo quesito proposto dal Governo federale, l'analisi diventa meno minuziosa e, rigettata l'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata dall'*amicus curiae*¹²³, la pronuncia ricostruisce il quadro giuridico internazionale ed in particolare le norme inerenti al diritto di autodeterminazione. Considerate le condizioni per il legittimo esercizio del diritto di autodeterminazione 'esterna', la Corte sottolinea come non possa riconoscersi al Quebec un diritto internazionale di operare una secessione in via unilaterale¹²⁴. Conclude di conseguenza nel senso dell'inesistenza di un contrasto tra diritto interno ed internazionale, relativamente ai temi di indagine sottoposti alla propria attenzione.

Dal quadro delineato emerge in modo chiaro la rilevanza dell'*advisory opinion* ai fini del nostro lavoro. Pur senza prendere

una simile specificazione. In ogni caso – si afferma – una decisione in merito dovrebbe fondarsi su fatti al momento sconosciuti.

¹²³ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 23. La Corte asserisce che non si tratta di una questione inerente unicamente il diritto internazionale puro, derivando dal predetto ordinamento diritti ed obblighi per le istituzioni interne al sistema giuridico canadese.

¹²⁴ *Reference re Secession Quebec* paragrafi 111-146. Anche le osservazioni dell'*amicus curiae* testimoniano, del resto, l'impossibilità di considerare il Quebec come vittima di profonde violazioni dei diritti umani o di attacchi diretti a minare la propria esistenza.

espressamente posizione sulla natura originaria del patto costituente del 1867, infatti, i giudici sottolineano in diverse occasioni come l'evoluzione costituzionale del Paese porti ad escludere la matrice 'confederale' dello stesso, convalidando, invece, la visione del medesimo come un *pactum societatis*¹²⁵. In tal senso si può leggere il passo in cui si afferma che il *Constitution Act* del 1867 rappresenta l'atto di creazione di una nazione, ovvero quello, in cui si evidenzia come, con l'entrata in vigore del *Constitution Act* del 1982, il Quebec sia rimasto vincolato ad una Costituzione differente da quella precedente, nonostante il proprio rifiuto di aderirvi¹²⁶. L'importanza del dato è evidente ove si tengano presenti le basi teoriche delle istanze della comunità francofona del Quebec e, più in generale, dei movimenti separatisti.

Sotto diverso profilo, senza mai varcare la sottile linea di confine tra il campo giuridico e quello politico, la Corte tenta di richiamare l'attenzione delle forze politiche sui principi che hanno caratterizzato la storia costituzionale del Paese. Con la pronuncia in esame, invero, si proclama la necessità di impostare i rapporti sulla base di un confronto aperto e rispettoso della pari legittimità delle diverse posizioni. Ancora un volta, analogamente a quanto accaduto in occasione del rimpatrio della Costituzione, la funzione di garanzia dell'unità del sistema spinge la Corte a rendere un giudizio che, all'interno di un contesto politico-istituzionale molto delicato, lasci ancora aperta una via di soluzione pacifica ai problemi fondamentali del Paese.

In tal senso si deve interpretare la decisione dei supremi giudici di astenersi dall'indicare in modo specifico la portata dei requisiti legati allo strumento della consultazione popolare o il modello di revisione da adottare. Un diverso operato avrebbe inferto un *vulnus* alla legittimazione del giudice costituzionale nei confronti dei diversi attori politici ed avrebbe indebolito l'efficacia persuasiva della stessa pronuncia.

¹²⁵ Così anche T. GROPPI, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, cit., p. 3075.

¹²⁶ Rispettivamente *Reference re Secession Quebec* paragrafi 43 e 47.

Per quanto riguarda, poi, la configurabilità di un diritto interno alla secessione, la Corte sembra affermare la possibilità di delineare unicamente un diritto costituzionale ad avviare tutte le procedure legali in grado di soddisfare i propri interessi legittimi. Secondo i supremi giudici, invero, nell'ordinamento canadese non vi è un diritto costituzionale alla secessione, ma unicamente un diritto ad attivare il procedimento di revisione della legge fondamentale. Come è stato osservato, infatti, l'onere di procedere ad una fase di negoziazioni sulla base di una chiara espressione di volontà del popolo di una Provincia non comporta di per sé l'obbligo di accettare la decisione della stessa di secedere, essendo pur sempre possibile che le trattative, condotte conformemente ai principi costituzionali fondamentali portino ad una fase di *impasse* o non producano gli effetti desiderati.

3.7. *Il seguito legislativo del reference del 1998: verso una nuova fase di stallo*

Il tentativo della Corte di indirizzare il dibattito politico verso un confronto aperto tra le parti in grado di portare ad una soluzione pacifica e, soprattutto, negoziata del problema non trova esito positivo. Mentre, da una parte, la tensione politica ingenera un ulteriore irrigidimento delle posizioni in campo, dall'altra, le forze politiche, pur riconoscendo l'imparzialità della sentenza¹²⁷, non sembrano disposte ad accoglierne le conseguenze, orientandosi piuttosto verso interpretazioni volutamente riduttive della portata della pronuncia della Corte, come chiaramente testimonia il tenore degli interventi legislativi posteriori alla stessa¹²⁸.

¹²⁷ In merito, v. N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec*, cit., p. 902 e T. GROPPi, *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, cit., p. 36, ove si riferisce come alcuni autori canadesi abbiano parlato di sentenza salomonica.

¹²⁸ Sul tema, v. D. LOPRIENO, *Origini e conseguenze del Renvoi relativo alla secessione del Québec*, in *Amministrare*, n. 1-2, 2002, pp. 267 ss.; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*, cit., pp. 88 s.; W. NORMAN, *Secesión y Democracia (Con-*

Tra questi, in particolare, va segnalato, a livello federale, il *Clarity Act* del 2000, con il quale il legislatore federale esprime l'intento di determinare in modo esaustivo i requisiti relativi al referendum, solo vagamente delineati dalla Corte¹²⁹. Peraltro, già lo stesso procedimento di adozione del predetto procedimento è un chiaro segno rivelatore della misura, in cui è stata data effettiva attuazione al principio della negoziazione espresso dalla *advisory opinion* del giudice costituzionale. Il provvedimento, infatti, risulta essere stato adottato senza un preventivo confronto con il Quebec e, più in generale, con gli altri gruppi di interesse.

La struttura del preambolo contiene una sintesi riduttiva dei passaggi più importanti del giudizio della Corte, reintroducendo tra l'altro la definizione della secessione come 'rottura' di uno Stato democratico. Sempre nella parte introduttiva della legge, poi, si attribuisce alla Camera dei Comuni, ritenuta la sola istituzione politica elettiva in grado di rappresentare tutti i cittadini canadesi, un ruolo primario nella determinazione della chiarezza del quesito e del sostegno popolare necessari per obbligare il Governo federale ad avviare le negoziazioni.

Articolato in tre *sections*, il *Clarity Act* del 2000 disciplina in modo distinto il requisito della chiarezza della questione, della dimensione e natura della maggioranza favorevole alla secessione e, da ultimo, il tema degli emendamenti costituzionali.

In relazione al primo argomento, si dispone che, entro trenta giorni¹³⁰ dal momento della ufficializzazione del quesito sulla secessione che il Governo provinciale intenda sottoporre al voto

stitucional), in F. Requejo (cur.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcellona, 2002, pp. 101 ss.; E. SEIJAS VILLADANGOS, *La tensión simetría versus asimetría en el devenir del federalismo canadiense*, in *Revista vasca de administración pública*, 2001, 61, pp. 205 ss.; J. WOEHLING, *Chronique Canada*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 907 ss.

¹²⁹ Ulteriore dimostrazione dell'intento del parlamento federale di dare stretta attuazione alla pronuncia della Corte è il vero titolo della legge: *Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*.

¹³⁰ In caso di elezioni politiche generali, la legge prevede un termine addizionale di quaranta giorni.

popolare, la Camera dei Comuni debba esprimersi sulla chiarezza della sua formulazione. Nella valutazione si deve, in particolare, verificare se dal quesito possa desumersi una chiara espressione della volontà della popolazione provinciale di cessare di far parte del Canada per divenire uno Stato indipendente. A tal fine, la legge esclude a priori che si possa configurare simile chiarezza, laddove il referendum abbia per oggetto unicamente un mandato a negoziare senza richiedere un'esplicita presa di posizione sull'opportunità di fuoriuscire dalla Federazione. Analoga valutazione deve compiersi poi per i quesiti che, oltre alla mera secessione, prospettino altre possibili soluzioni, come accordi economici o politici con il Canada, tali da rendere equivocabile l'espressione del corpo elettorale.

È evidente, in questa elencazione, l'intento del legislatore federale di delegittimare *ex post* le consultazioni popolari del 1980 e del 1995, sminuendo il valore del consenso raggiunto soprattutto nella seconda occasione. La limitazione del raggio d'azione delle eventuali future iniziative francofone assume del resto ancor più rilievo laddove si consideri che recenti rilevamenti statistici hanno confermato una netta maggioranza di indipendentisti favorevole a mantenere un legame economico e politico con il resto del Canada, mentre resta fortemente minoritaria la soluzione separatista¹³¹.

Le fattispecie comprese nell'elenco, peraltro, non sembrano essere tassative. Secondo quanto dispone la *section* 1.5, nella propria valutazione la Camera dei Comuni deve tener conto delle opinioni di tutti i partiti politici rappresentati nell'assemblea legislativa della Provincia, che ha presentato il quesito sulla secessione. Grande attenzione deve, poi, essere riservata alla valutazione delle risoluzioni e dichiarazioni dei governi e degli organi legislativi delle altre Province e Territori, così come del Senato. Singolare considerazione, ancora, deve essere prestata alle posizioni dei rappresentanti dei popoli autoctoni del Canada e,

¹³¹ Così D. LOPRIENO, *Origini e conseguenze del Renvoi relativo alla secessione del Québec*, cit., pp. 275 s.; J. WOEHLING, *Chronique Canada*, cit., pp. 910 ss.

in particolare, della Provincia intenzionata a secedere. Anche le posizioni di altri gruppi di interesse¹³², del resto, possono essere oggetto di apprezzamento da parte della Camera, consentendo la legge di assumere tutte le opinioni ritenute rilevanti.

In attuazione solo apparente della pronuncia della Corte Suprema, laddove la Camera dei Comuni abbia ritenuto, nell'esercizio delle proprie funzioni, non chiaro il quesito, il Governo non è tenuto ad avviare negoziazioni sui termini e le modalità con cui porre fine all'appartenenza della Provincia 'secessionista' alla Confederazione.

Non dissimile è il tenore dell'articolo relativo alla chiarezza della maggioranza favorevole alla soluzione separatista. Anche in questo caso, la camera bassa del Parlamento federale è chiamata a determinare, con propria risoluzione, se dalla consultazione referendaria possa desumersi la chiara manifestazione di volontà della maggioranza della popolazione della Provincia di secedere dal resto del Paese. Elementi fondamentali per una simile valutazione sono sia la dimensione della maggioranza dei voti validi espressi a favore della soluzione secessionista sia la percentuale degli elettori votanti. La discrezionalità della decisione, peraltro, è accentuata dalla aggravata possibilità di avvalersi, ai fini del giudizio, di ogni altra circostanza considerata rilevante.

Anche in questo caso, poi, è previsto l'obbligo di tener conto delle opinioni e risoluzioni di tutti i partiti politici presenti nell'assemblea legislativa della Provincia che abbia proposto il referendum, delle risoluzioni e dichiarazioni dei governi delle altre Province e Territori, così come del Senato e dei rappresentanti dei popoli aborigeni, in particolar modo di quelli residenti all'interno della Provincia secessionista, e di ogni altro parere ritenuto pertinente.

Analogamente a quanto stabilito nella *section 1*, il Governo non ha nessun obbligo di negoziare laddove, seguiti i parametri delineati, la Camera dei Comuni non riscontri una chiara mag-

¹³² Si pensi all'ipotesi di minoranze carenti di una dimensione istituzionale e prive di una propria rappresentanza a livello politico.

gioranza della popolazione favorevole all'ipotesi della separazione.

Come è stato osservato¹³³, le disposizioni in oggetto sembrano far leva sull'ambiguità della pronuncia del 1998 per porre le premesse di un'ulteriore limitazione delle future iniziative francofone volte a conseguire una secessione dal resto del Canada. Nella sua *advisory opinion*, infatti, la Corte non specifica il parametro da utilizzare per stabilire se sia configurabile una chiara maggioranza. Oltre ad un breve passaggio, inerente al più generale argomento delle modifiche costituzionali, in cui si sostiene la necessità di un consenso 'allargato'¹³⁴, i giudici si limitano ad affermare di voler intendere il requisito della chiara maggioranza in senso 'qualitativo'¹³⁵. Ora, proprio l'aspetto qualitativo sembra assumere nella legge federale una connotazione quantitativa. Il riferimento alla dimensione numerica dei voti favorevoli ed alla percentuale dei votanti, invero, potrebbe costituire la base per la richiesta di una maggioranza qualificata, fortemente deplorata dal Quebec.

L'elemento qualitativo, peraltro, non è del tutto ignorato dal legislatore federale. La possibilità di prendere in considerazione ulteriori circostanze rilevanti consente, invero, di tener conto di fattori importanti come le modalità di svolgimento della campagna elettorale e delle votazioni ovvero la ripartizione del voto. Come è stato in precedenza accennato, la consultazione referendaria del 1995 ha fatto registrare una netta polarizzazione del voto in base all'estrazione linguistico-culturale degli elettori; inoltre, la rigida divisione territoriale delle diverse comunità linguistiche ha spinto verso una marcata 'regionalizzazione' del consenso. Tale duplice circostanza è suscettibile di una lettura bivalente. Da un lato, il rilievo della dimensione territoriale del consenso può costituire un ulteriore limite alla spinta separatista

¹³³ In merito, D. LOPRIENO, *Origini e conseguenze del Renvoi relativo alla secessione del Québec*, cit., pp. 277 s.; J. WOEHRLING, *Chronique Canada*, cit., pp. 915 ss.

¹³⁴ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 77.

¹³⁵ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 87.

del Quebec, avendo la storia dimostrato l'estrema improbabilità che la 'maggioranza' francofona riesca a convertire alla propria causa la minoranza 'allofona' della Provincia. Dall'altro, proprio la polarizzazione geografica del voto potrebbe facilitare la secessione della parte francofona del Quebec. Una valutazione del voto anche per aree territoriali, infatti, renderebbe più agevole configurare quella chiara maggioranza richiesta dalla decisione della Corte e dalla legge federale¹³⁶.

L'ipotesi di uno smembramento della Provincia è, del resto, richiamata dall'ultimo articolo del *Clarity Act*, relativo al procedimento di revisione costituzionale. Omessa ogni indicazione sulla specifica procedura da seguire per addivenire alla secessione (la cui legittimità costituzionale sarebbe controversa, trattandosi di una norma ordinaria che regola un processo di revisione del patto costituzionale), la *section 3* della legge si limita a sancire il divieto per tutti i ministri di proporre una revisione costituzionale che comporti la secessione di una Provincia dal Canada, qualora nelle negoziazioni non siano stati affrontati temi cruciali, quali le modifiche dei confini della provincia medesima, i diritti, gli interessi e le rivendicazioni territoriali degli autoctoni nonché la tutela dei diritti delle minoranze¹³⁷.

Così come le altre previsioni, anche l'ipotesi di una modifica dell'unità territoriale ha contribuito ad accentuare la tensione tra le forze politiche. Più che alla decisione della Corte del 1998, infatti, il Quebec ha immediatamente risposto al *Clarity Act* federale con l'*Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State* (2000 c. 46). Oltre ad espliciti riferimenti alla pronuncia della Corte¹³⁸,

¹³⁶ Sul punto v. D. LOPRIENO, *loc. cit.*, ove si suggerisce l'ipotesi di un secondo referendum dei popoli autoctoni per avviare la procedura di secessione dal Quebec e la reintegrazione all'interno del sistema federale.

¹³⁷ La legge prevede, altresì, l'obbligo d'inserire nelle negoziazioni il tema della ripartizione dei debiti e delle risorse economiche

¹³⁸ Anche in questo caso, come nel *Clarity Act* federale, si presenta una lettura riduttiva della decisione. Se da un lato, infatti, il governo francofono – si afferma – riconosce l'importanza politica dell'*advisory opinion*, dall'altro se ne mette in discus-

già nel preambolo si sottolinea il compito dell'Assemblea nazionale, depositaria dei poteri e dei diritti storici ed inalienabili del popolo quebecchese, di difendere il Quebec da ogni tentativo di privare la nazione di tali prerogative. Più in particolare, si afferma espressamente l'intenzione del Quebec di contrastare la politica federale che ha portato all'adozione del *Clarity Act* e, conseguentemente, riaffermare la giurisdizione esclusiva della Provincia per quanto riguarda tutti gli assunti relativi al proprio futuro.

Ricorrendo ad una terminologia che sembra evocare la solennità delle dichiarazioni internazionali, nel primo capitolo della legge si rimarca la titolarità in capo al Quebec del diritto, universalmente riconosciuto, di autodeterminazione¹³⁹. In conseguenza di ciò, spetta al popolo quebecchese il diritto di scegliere unilateralmente il proprio *status* e regime politico nonché la decisione sulle modalità con cui operare tale opzione. In aperta opposizione alla legge federale, si afferma così che nessuna condizione può essere imposta dall'esterno e che, in caso di consultazione referendaria, la maggioranza richiesta è unicamente quella del 50% più uno dei voti validamente espressi.

Tenore non dissimile si ritrova anche nelle disposizioni degli altri capitoli della legge. Premesso che lo Stato del Quebec deriva la propria legittimità dalla volontà dei cittadini residenti sul territorio, lo stesso è pienamente sovrano nelle aree assegnate alla propria giurisdizione, potendo in tal senso anche concludere accordi internazionali e trattenere relazioni con Stati stranieri. Conseguenze della sovranità sono altresì l'impossibilità di alterare i confini geografici senza il consenso dell'Assemblea nazio-

sione una delle premesse fondamentali, laddove si ribadisce ancora una volta il fatto che il Quebec non abbia mai aderito al *Constitution Act* del 1982.

¹³⁹ Il richiamo in realtà appare, per un lato, superfluo, in quanto già la Corte aveva sottolineato la titolarità in capo al Quebec di tutte le prerogative connesse all'autodeterminazione interna, escludendo d'altra parte la possibilità di configurare un diritto di autodeterminazione esterna. Per altro verso, proprio tale aspetto renderebbe la disposizione in oggetto palesemente incostituzionale laddove se ne volesse far discendere un diritto di secedere in via unilaterale.

nale ed il correlativo obbligo del governo di assicurare il pieno rispetto dell'integrità territoriale¹⁴⁰. Da queste previsioni traspare in maniera evidente l'intenzione di tutelarsi contro l'eventualità di uno smembramento della Provincia, ipotizzata nella pronuncia del 1998 e nella legge federale.

Nella stessa direzione si orientano anche le disposizioni sulla posizione degli autoctoni. Secondo quanto dispone l'art. 11, lo Stato del Quebec, nell'esercizio delle proprie competenze, riconosce alle nazioni aborigene insistenti sul territorio la titolarità sia dei diritti storici che di quelli derivanti dai trattati. Il governo, poi, assume l'impegno di promuovere relazioni 'armoniose' con le comunità indiane, favorendone lo sviluppo ed il miglioramento delle condizioni economiche sociali e culturali¹⁴¹. Va peraltro riconosciuto come tali disposizioni non siano in grado di convertire gli autoctoni alla soluzione secessionista: ed invero, nella prospettiva di siffatte comunità, l'impegno a garantire relazioni 'armoniose' costituisce un deciso passo indietro rispetto all'attribuzione di una forma di autonomia di governo, in altre occasioni ipotizzata da parte federale¹⁴².

Nelle disposizioni finali la legge si contrappone nuovamente ed in modo chiaro al *Clarity Act*, ribadendo che nessun altro parlamento o governo può ridurre i poteri, l'autorità, la sovranità o la legittimità dell'Assemblea nazionale, ovvero imporre limiti alla volontà democraticamente espressa dal popolo quebecchese nella scelta del proprio futuro.

¹⁴⁰ Si noti, in via del tutto incidentale, come posizioni simili potrebbero teoricamente essere usate *a contrario*, anche da parte federale, per impedire la riduzione territoriale derivante dalla secessione unilaterale di una Provincia.

¹⁴¹ Disposizioni di tono analogo riguardano la posizione della minoranza linguistica della Provincia. Dopo aver individuato nel francese la lingua ufficiale del Quebec, l'art. 8 prevede che lo Stato promuoverà tale idioma nel rispetto dei diritti 'storici' della comunità anglofona. Non viene fatto, invece, nessun riferimento ai cittadini allofoni.

¹⁴² In merito v. WOEHLING J., *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, cit., p. 431, ove si afferma come tradizionalmente gli autoctoni abbiano trovato il proprio interlocutore nelle autorità federali, a cui la costituzione attribuisce le principali competenze in materia.

In conclusione, si può osservare come la legge provinciale non si ponga in netto contrasto con la *advisory opinion* del 1998, ma costituisca semmai una difesa preventiva contro il possibile atteggiamento ostruzionistico federale. Ed invero, le disposizioni non contengono alcuna negazione del principio di negoziazione delineato dalla Corte. In sostanza, con la legge in questione, il legislatore provinciale offre una dimostrazione di forza volta a dissuadere il governo federale dall'agire *inaudita altera parte*. Proprio il tenore di entrambi i provvedimenti analizzati contribuisce però ad accrescere la tensione¹⁴³, rendendo del tutto improbabile una soluzione pattizia del problema.

3.8. *Costituzione e secessione nell'esperienza canadese: alcune riflessioni conclusive*

Il quadro storico politico delineato è ricco di suggestioni ed offre vari motivi di riflessione sul tema generale della secessione e, più in particolare, sul suo inquadramento in una prospettiva di diritto costituzionale.

Sotto un primo profilo, alla luce delle diverse vicende esposte è possibile argomentare a favore di una dimensione esclusivamente extragiuridica del fenomeno in questione. Nel silenzio della carta costituzionale, infatti, prima del *reference* del 1998, il Quebec non ha mai tentato di fondare la legittimità delle proprie richieste di indipendenza sull'ordinamento giuridico, ma, piuttosto, direttamente sul principio di autodeterminazione dei popoli.

Anche la pronuncia della Corte Suprema, del resto, pare collocare l'istituto su un piano esclusivamente fattuale. Da un lato, infatti, i supremi giudici affermano l'illegittimità giuridica di una secessione unilaterale: laddove non vi fosse un accordo tra i diversi soggetti politici, secondo la Corte, il successo della seces-

¹⁴³ In tal senso, si può menzionare la decisione del *Equality Party*, partito anglofono del Quebec attualmente non presente nell'Assemblea nazionale, di ricorrere alla Corte d'Appello del Quebec per chiedere l'annullamento di alcune disposizioni della legge provinciale, ritenute incostituzionali.

sione si baserebbe esclusivamente sul principio dell'effettività. Dall'altro, sebbene i giudici ammettano la legittimità di una separazione consensuale, non sembra che la conclusione di un simile accordo si ponga su un piano giuridico. L'assunto trova conferma non solo nel fatto che la Corte omette di indicare quali siano le procedure legali da adottare, ma anche nel fatto che la stessa Corte, ritenendo la secessione frutto di una decisione 'sovvrana' del popolo, sembra considerare la stessa non suscettibile di essere giudicata secondo gli stretti parametri della legalità.

Poste tali considerazioni, l'apertura verso l'ipotesi di una secessione pacifica e consensuale di una parte della Federazione induce ad analizzare quali potrebbero essere gli effetti di un simile distacco sul patto costituzionale su cui si fonda l'ordinamento canadese. In merito, pare peraltro opportuno far precedere alcune brevi considerazioni sulla concezione di Costituzione, che sembra trasparire dall'evoluzione storica del sistema. Il dibattito in Canada vede tradizionalmente contrapporsi due interpretazioni diverse dell'origine e della funzione della legge fondamentale. Da un lato, i sostenitori della natura confederale del BNAA del 1867, per la maggior parte di estrazione francofona, scorgono nel patto un *compact* con cui popoli differenti, governati da enti tra loro autonomi e indipendenti¹⁴⁴, hanno volontariamente rinunciato a parte della propria autonomia, delegando alcuni poteri e competenze ad una nuova organizzazione statuale. Proprio la natura parziale della rinuncia consente in ogni momento la revoca della delega concessa ed il conseguente diritto di secedere dall'unione politica creata.

Dall'altro lato, si pone la maggior parte degli esponenti del governo federale e delle altre Province. Prescindendo da alcune opinioni sull'impossibilità di configurare il BNAA del 1867 come patto tra Stati sovrani, essendo stata la carta costituzionale imposta con atto della Corona britannica¹⁴⁵, si osserva come la costi-

¹⁴⁴ Per il Canada non si può parlare di sovranità dei popoli che hanno dato origine alla Federazione, considerata la subordinazione degli stessi al potere della madrepatria.

¹⁴⁵ In merito v. P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey* cit., p. 17.

tuzione sia un *covenant* tra individui, un *pactum societatis* che trascende le singole entità particolari che vi hanno materialmente dato vita, per diventare un momento di aggregazione ed unione intorno a principi e valori condivisi dall'intera collettività. In tal senso, non è configurabile un diritto di secessione di una parte della comunità politica, in quanto ogni decisione sul futuro dello Stato deve essere frutto della volontà generale del popolo e non della maggioranza di una comunità interna¹⁴⁶.

Quella da ultimo esposta sembra essere l'interpretazione da preferire. Indipendentemente dall'origine materiale del patto del 1867, è stato osservato come gli stessi 'padri fondatori' nutrissero la convinzione di dare vita ad una nazione¹⁴⁷. L'evoluzione storica del paese, infatti, ha visto una progressiva consolidazione di valori e fini comuni nella coesistenza di identità etnico-culturali differenti. In tal senso sembra possibile richiamare quanto affermato nell'*advisory opinion* del 1998. Riprendendo i dibattiti parlamentari precedenti il BNAA, la Corte osserva come il *Constitution Act* del 1867 fosse un «act of nation-building»; costituiva il primo passo verso la transizione dallo *status* di colonie separate e soggette alla madrepatria ad uno stato unito ed indipendente, in cui «different peoples» avrebbero risolto i propri disaccordi e lavorato insieme per raggiungere «common goals and a common interest»¹⁴⁸. Allo stesso tenore sono improntate le riflessioni compiute in relazione all'originario tentativo di secessione della Nova Scotia ed all'efficacia del *Constitution Act* del 1982. In merito alla prima, si rileva come l'interdipendenza delle diverse parti della Federazione, caratterizzata da vaste obbligazioni commerciali e politiche, sia enormemente aumentata dalla prima minaccia di secessione della storia canadese¹⁴⁹. Per quanto riguarda la *patriation*, poi, si sottolinea come, nonostante il rifiuto di aderire alla riforma del 1982, il Quebec sia formalmente vincolato

¹⁴⁶ In termini analoghi v. T. GROPP, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, cit., pp. 3072 s.

¹⁴⁷ P.H. RUSSELL, *Constitutional odyssey* cit., p. 32.

¹⁴⁸ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 43.

¹⁴⁹ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 42.

dalle previsioni di una costituzione che, soprattutto in alcuni punti, è diversa da quella precedentemente in vigore¹⁵⁰.

D'altro canto, come è stato accennato, l'evoluzione storica del Paese è stata caratterizzata da un progressivo mutamento dei rapporti di forza tra i protagonisti della vita politica, imputabile anche al maggior peso assunto da altri gruppi di interesse, quali ad esempio i popoli autoctoni. La maggior risonanza politica delle richieste di simili comunità, unitamente al diverso atteggiamento tenuto nel corso del tempo da parte di alcuni governi provinciali, in particolare quello del Quebec, ha contribuito a consolidare ulteriormente il pluralismo multinazionale¹⁵¹ dell'ordinamento canadese. Tale situazione ha determinato una crescente 'balcanizzazione' del sistema federale, compresso fra la tendenza politica al mercanteggiamento delle singole rivendicazioni ed il fenomeno della globalizzazione del processo di revisione della Costituzione¹⁵². Non sembra, peraltro, che tutto questo sia riuscito ad intaccare quel profondo e radicato sentimento di comune appartenenza ad una più ampia collettività sociale. Come è noto, la maggioranza dei quebecchesi favorevoli alla sovranità

¹⁵⁰ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 47.

¹⁵¹ In merito v. T. GROPP, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, cit., p. 3073, ove si definisce il federalismo multinazionale come «un federalismo dei popoli, piuttosto che degli Stati, nel quale muovendo dall'esistenza di una asimmetria di tipo identitario tra le diverse entità territoriali, che sono espressione di gruppi etnicamente differenziati, si chiede un riconoscimento della diversità tramite la sua trasformazione in una asimmetria di tipo giuridico: il riconoscimento di uno «statuto differenziato» alle entità che di tale tipo di pluralismo sono espressione, le quali si verrebbero quindi a trovare in una posizione diversa da quella delle altre province, non caratterizzate dall'essere espressione di comunità di tipo culturale». Sul punto v. anche G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada*, cit., p. 3273, il quale afferma che «nella fase di superamento degli Stati nazionali non pare azzardato sostenere che l'unità dell'ordinamento statale non postula necessariamente l'unicità del popolo: ben potendo più popoli, nell'esercizio della loro potestà costituente, decidere di dare vita o di appartenere allo stesso Stato ... nulla preclude che più nazionalità si riconoscano in una comune identità costituzionale, senza annullare le proprie specificità e distinzioni».

¹⁵² Così R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità*. cit., pp. 80 s. e bibliografia ivi citata.

della Provincia è comunque orientata a mantenere un vincolo di associazione politica ed economica con il Canada. In particolare, in occasione del referendum del 1995 una percentuale non irrilevante degli elettori che si erano espressi a favore dell'indipendenza non desiderava realmente procedere alla secessione, ma solo dare una posizione di forza al *Parti québécois* per negoziare un rinnovo profondo del legame federale¹⁵³. Sostanzialmente analoghi sembrano essere anche gli obiettivi perseguiti dalle altre forze politiche.

Tale circostanza non può, tuttavia, portare a negare lo stato di profonda crisi costituzionale che caratterizza attualmente il Canada. La più recente evoluzione ha evidenziato la necessità di rifondare *ab imis* il patto che ha dato vita al Paese. Al riguardo, gli accordi di Meech Lake e di Charlottetown testimoniano della consapevolezza, mostrata dalle forze politiche, dell'urgenza di concludere un nuovo patto, dotato di una più ampia legittimità, e sulla cui base impostare una nuova 'costituzione di tutti'. Proprio il fallimento dei predetti accordi e il seguito legislativo del *reference* del 1998, però, rivelano l'impossibilità pratica di addivenire, nella fase attuale, ad un simile ambizioso risultato.

Per spiegare la particolare situazione canadese si è parlato di costituzione bloccata, piuttosto che rigida¹⁵⁴. L'assenza di un accordo tra le differenti componenti della società, anche sui termini e le procedure di riforma, è chiaro indice, in sostanza, della sopravvenuta inidoneità della Costituzione ad assecondare il divenire sociale. In altri termini, l'evoluzione del sistema e la nascita di *cleavages*, differenti da quelli linguistici tra anglofoni e francofoni, non riconducibili ad una sfera provinciale, hanno determinato la necessità di procedere ad una riforma profonda che sembra assumere i tratti di una nuova fase costituente. La scelta di rivedere il patto costituzionale alla base dell'unione politica,

¹⁵³ In merito v. WOEHRLING J., *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, cit., p. 434.

¹⁵⁴ Così G. ROLLA, *ult. op. cit.*, p. 3282; T. GROPPi, *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, cit., p. 31; ID., *Federalismo e Costituzione*, cit., pp. 191 ss.

attraverso procedure diverse da quelle ordinarie della revisione costituzionale, tradisce l'intenzione di dare all'ordinamento una rinnovata legittimità. Come è stato osservato «la revisione costituzionale secondo procedure «federali» non serve ... in quanto, sotto la forma della revisione costituzionale, si nasconde in realtà l'esigenza di porre in essere un'attività costituente»¹⁵⁵.

In tale contesto, si può quindi sostenere che un'eventuale secessione del Quebec dal resto del Paese costituirebbe un momento costituente, non solo per il nuovo stato francofono ma anche per la rimanente comunità canadese. Simile conclusione sembra essere confortata anche dalle perplessità non solo sulle procedure ma anche sui possibili sviluppi materiali di una ipotetica secessione consensuale.

In merito si può osservare come la stessa decisione della Corte Suprema, pur affermando formalmente la necessità di una revisione costituzionale, prospetta una procedura sostanzialmente più complessa, in grado di assicurare una generalizzata legittimazione alla soluzione finale. Prescindendo dalla indeterminatezza dei requisiti del referendum provinciale, infatti, si afferma che il processo di negoziazione, avviato sulla base di una chiara espressione di volontà di secedere da parte del popolo del Quebec, richiede la riconciliazione di vari diritti e obblighi da parte dei rappresentanti di due diverse maggioranze legittime, ovvero quella del Quebec e quella del resto del Canada¹⁵⁶.

Ora, se si considera che la fase delle trattative è funzionalmente preordinata alla definizione di un accordo sui termini e le condizioni dell'eventuale secessione, presumibilmente non modificabile all'interno della procedura di revisione costituzionale, bisogna concludere che i principi fondamentali enucleati dalla Corte impongono un'ulteriore fase di negoziazione all'interno del resto del Canada. In altri termini, posto il carattere bilaterale delle contrattazioni, la richiesta di una maggioranza 'legittima' comporta che la posizione 'unitaria' del resto del Canada sia

¹⁵⁵ T. GROPPI, *ult. op. cit.*, p. 192.

¹⁵⁶ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 93.

espressione di un accordo tra tutte le componenti della Federazione¹⁵⁷, comprese quelle prive di una connotazione strettamente territoriale. In un simile contesto, appare inverosimile che le diverse forze politiche del Paese, da sempre contrarie ad un riconoscimento delle richieste del Quebec non corredato dall'accoglimento delle proprie istanze, limitino il dibattito alle sole modalità di secessione della Provincia francofona. Si può quindi immaginare una fase di discussione prodromica ad una rifondazione dello stesso legame federale¹⁵⁸. La natura costituente del processo che potrebbe eventualmente sfociare nella secessione del Quebec trova conferma anche nelle osservazioni di chi ipotizza che, analogamente a quanto verificatosi in occasione dell'accordo di Charlottetown, la successiva fase di revisione costituzionale debba essere accompagnata da una nuova consultazione referendaria del corpo elettorale di tutto il Paese, in modo tale da conferire una più forte legittimità alla soluzione adottata¹⁵⁹.

In conclusione, si deve rilevare come, diversamente da quanto esposto per gli Stati Uniti, all'interno dell'ordinamento costituzionale canadese, il tema della secessione costituisce un problema ancora aperto. A differenza dell'esperienza statunitense, ove l'istituto è stato ritenuto del tutto incompatibile da un punto di vista logico con l'esistenza di un patto costituzionale, in Ca-

¹⁵⁷ Sul punto v. J. WOEHLING, *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, cit., p. 434, il quale osserva come la negoziazione a due comportamenti notevoli difficoltà. Tra le altre, si sottolinea come la posizione francofona troverà rappresentanza all'interno di entrambe gli schieramenti, in quanto le attuali autorità federali non rappresentano solo il resto del Canada ma anche il Quebec (in particolare si evidenzia come gran parte dell'esecutivo federale sia di estrazione quebecchese).

¹⁵⁸ In merito v. J. WOEHLING, *loc. cit.*, ove non si esclude che la natura aperta delle negoziazioni possa portare anche ad un rimpatrio del Quebec.

¹⁵⁹ J. WOEHLING, *ult. op. cit.*, p. 435. V., ancora, ID., *L'évolution constitutionnelle*, cit., p. 577, ove si osserva come la consultazione referendaria del 1992 costituisca, su un piano politico, un precedente difficile da ignorare per l'avvenire. Più in generale, sembra ancora opportuno richiamare T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., p. 192, la quale sottolinea come, in questa fase storica, dietro la revisione costituzionale si celi in realtà uno spirito costituente.

nada, anche in virtù della pronuncia della Corte Suprema, tutti gli attori politici valutano l'ipotesi del distacco di una parte della Federazione come un'eventualità non irrealistica. Tuttavia, nel contesto politico attuale, connotato da una forte tensione tra tutte le componenti del sistema, la secessione del Quebec provocherebbe inevitabilmente una revisione di tutti i rapporti di forza e, di conseguenza, l'affermazione di un nuovo assetto costituzionale, e ciò anche nel caso in cui il distacco avvenisse in modo pacifico e nel pieno rispetto delle procedure formalmente previste dall'ordinamento.

CAPITOLO QUARTO

SECESSIONE E DISSOLUZIONE NELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE DELL'UNIONE SOVIETICA

SOMMARIO: 4.1. Pluralismo etno-territoriale e centralismo politico nella tradizione costituzionale russa. – 4.2. L'anomala contiguità del pensiero rivoluzionario bolscevico alla concezione zarista. – 4.3. La questione nazionale nella fase di formazione dell'impero sovietico. – 4.4. La questione nazionale e la nascita dell'Unione Sovietica. – 4.5. La politica nazionale all'interno della direzione politica di Stalin. – 4.6. La questione nazionale nella fase del socialismo maturo. – 4.7. La reazione ai segnali di crisi del sistema: i tentativi di adeguamento dell'ordinamento alle mutate esigenze sociali. – 4.8. (*Segue*): La mobilitazione nazionale e la definitiva dissoluzione del sistema sovietico. – 4.9. Secessione e Costituzione nell'Unione Sovietica: alcune brevi conclusioni.

4.1. *Pluralismo etno-territoriale e centralismo politico nella tradizione costituzionale russa*

L'indagine fin qui condotta ha investito alcune tra le più importanti esperienze costituzionali in cui l'ordinamento interno, trovatosi a dover fronteggiare movimenti separatisti, è stato in grado di preservare, almeno sino ad ora, l'unità e l'indissolubilità del legame politico sotteso al patto costituzionale. Il panorama politico mondiale, peraltro, presenta innumerevoli casi, in cui si possono osservare fenomeni di distacco di una parte della collettività dal resto della comunità politica.

In questo contesto, l'analisi dell'esperienza dell'Unione Sovietica riveste un'importanza particolare, anche in considerazione del fatto che l'ordinamento sovietico rappresenta il primo sistema

politico moderno che, da un punto di vista storico, abbia espressamente previsto, a livello costituzionale, un diritto di secessione¹.

Per una migliore comprensione dell'ambiente giuridico in cui tale fenomeno non solo è stato codificato, ma ha anche trovato concreta realizzazione, è opportuno ricostruire brevemente il quadro socio-politico ereditato dall'ordinamento socialista costituitosi con la rivoluzione del 1917.

Sin dalle origini, il territorio dell'Unione Sovietica è stato oggetto di conquiste e colonizzazioni². A partire dal IX secolo, alcune popolazioni scandinave si insediano lungo le vie fluviali dell'odierna Ucraina e della Russia occidentale, fondando le città di Novgorod e Kiev. L'assoggettamento delle nuove terre, tuttavia, non determina un'assimilazione delle locali comunità slave. I colonizzatori non pretendono di imporre i propri costumi, ma

¹ Ad un'attenta analisi delle carte costituzionali dei Paesi dell'area socialista, si può osservare come il diritto di secessione sia stato successivamente codificato a livello costituzionale anche in altri ordinamenti. Considerato che, sul punto, le costituzioni socialiste risultano aver recepito senza sostanziali modifiche il modello sovietico, motivi di economia dell'indagine inducono, in questa sede, a non analizzare diffusamente il tema della secessione in tali ordinamenti. Al riguardo, si rinvia alla ampia bibliografia sul tema della transizione degli ordinamenti dei Paesi dell'Europa dell'Est, tra i quali si segnalano, senza pretesa di esaustività le seguenti opere (e i contributi ivi citati): G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, Torino, 1996, pp. 163 ss.; ID., *Il modello post-socialista*, Torino, 1999, pp. 90 ss.; S. BARTOLE, *La crisi delle Federazioni dei Paesi Socialisti*, in N. Olivetti Rason (cur.), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, pp. 61 ss.; S. BARTOLE - G. CONETTI (cur.), *Federalismo e crisi dei regimi comunisti*, Torino, 1993; S. BARTOLE - P. GRILLI DI CORTONA (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Èlites, istituzioni, partiti*, Torino, 1998; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993; S. BARTOLE (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, Torino, 1996; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, vol. II, 2004; F. LANCHESTER, *I successori dell'impero: una eredità difficile e una democratizzazione dagli incerti risultati*, in F. Lancaster - M.P. Ragionieri (cur.), *I successori dell'impero. Le costituzioni degli ordinamenti ex URSS*, Milano, 1998, pp. 1 ss. (ove sono riportate anche le costituzioni adottate nei Paesi dell'ex Unione Sovietica dopo la dissoluzione della stessa Unione).

² Sulle origini storiche della Russia, tra gli altri, v. L. KOCHAN, *The Making of Modern Russia* (1962), trad. it. A. Martignetti *Storia della Russia moderna dal 1500 a oggi*, Torino, 1968, pp. 12 ss.; D. TSCHIZEVSKIJ, *Russische Geistesgeschichte*, trad. it. L. Balbigioni Terzi *Storia dello spirito russo*, Firenze, 1965, pp. 35 ss.

lasciano intatte le diverse usanze dei popoli indigeni; l'insediamento nelle nuove terre non porta alla nascita di un legame politico unitario. Analogamente a quanto accade in Europa nello stesso periodo, in questa fase non è dato riscontrare la formazione di una vera e propria organizzazione statale. Le relazioni tra i diversi principati creati nei territori occupati, infatti, si caratterizzano per la presenza di elementi di natura pattizia, propri del pluralismo politico medievale di matrice europea³.

Tale situazione si perpetua nel periodo successivo, allorché l'invasione mongolo-tatara dell'Orda d'oro di Genghis Khan impone ai principi scandinavi l'obbligo di pagare i tributi e, soprattutto, di richiedere ed ottenere l'investitura formale dei rispettivi poteri di imperio. Anche in questa fase, comunque, si registra la conservazione delle tradizioni e delle lingue delle diverse etnie presenti sul territorio⁴.

Solo con la nascita ed il progressivo consolidamento del principato di Mosca, a partire dal XIV secolo, si osserva una nuova impostazione nelle relazioni politiche tra le diverse comunità locali⁵. Riusciti a liberarsi, a differenza di Kiev ed altri principati di particolare importanza, dal giogo tatara, i principi moscoviti intraprendono una politica di annessione dei territori confinanti. Nel corso di tale processo di espansione, lo stato moscovita riesce progressivamente a sottoporre al proprio controllo non solo le originarie comunità di ceppo slavo, ma anche numerose popolazioni asiatiche dell'estremo oriente ed i principati finnici dell'ovest⁶.

³ Così anche C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Milano, 2004, p. 5.

⁴ Sul punto, v. D. TSCHIZEWSKIJ, *Russische Geistesgeschichte*, cit. pp. 79 ss.

⁵ Sulle origini del principato di Mosca, tra gli altri, v. L. KOCHAN, *The Making of Modern Russia*, cit., pp. 26 ss.; N. RIASANOVSKY, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Milano, 1997, pp. 102 ss.

⁶ Per una più ampia descrizione della progressiva espansione della Russia, v. N. RIASANOVSKY, *Storia*, cit., pp. 217 ss.; S. SALVI, *La Disunione sovietica: guida alle nazioni della non Russia*, Firenze, 1990, pp. 32 ss.; M. RAEFF, *Patterns of Russian Imperial Policy Toward the Nationalities*, in E. Allworth (cur.), *Soviet Nationality Problems*, New York, 1971, pp. 22 ss.; R. PIPES, *The Formation of Soviet Union. Communism and Nationalism 1919-1923*, Cambridge, 1980, pp. 1 ss.

A differenza delle precedenti dominazioni, la politica di conquista di Mosca non si limita ad imporre nuovi tributi sui territori soggiogati, ma promuove la creazione di una vera e propria formazione statale unitaria.

In questa nuova fase della storia costituzionale russa, il fattore religioso svolge un ruolo di particolare rilievo. Sin dalla metà del XIV secolo, infatti, a Mosca s'insedia definitivamente il Patriarca ortodosso, unico emblema ancora intatto dell'antica sovranità. Proprio la conseguente identificazione di Mosca con il patriarcato russo-ortodosso⁷ attribuisce una nuova legittimazione alle mire espansionistiche dei principi moscoviti. Anche grazie al matrimonio con la principessa bizantina Zoe, nel 1478 Ivan il Grande si proclama Zar di tutta la Rus⁸, assumendo le vestigia imperiali di Bisanzio. L'evento, avvalorato dalla teoria della "terza Roma"⁹, elaborata dalla Chiesa moscovita, conferisce al principe quell'aurea di sacralità che in passato aveva avvolto gli imperatori cristiani, sancendo quel legame indissolubile tra potere spirituale e temporale oramai superato nei neonati Stati nazionali dell'Europa occidentale. Il principato di Mosca assume così non solo il compito di restaurare gli antichi fasti dell'antica Rus, ma anche la missione divina di creare e condurre il futuro impero cristiano.

È questa nuova concezione del ruolo del potere temporale che segna il definitivo superamento delle originarie matrici pattizie dei rapporti tra i diversi centri di potere e contribuisce alla progressiva enucleazione dell'idea di un'unione politico-territoriale organica ed indivisibile¹⁰. La circostanza è di estremo in-

⁷ Nel 1439, la Chiesa russa sancisce il proprio distacco definitivo sia dalla Chiesa d'occidente che da quella d'oriente, proclamandosi completamente autocefala. Sul punto, v. S. SALVI, *La disunione*, cit., p. 32.

⁸ Il significato del termine è tuttora incerto. Esso, comunque, veniva utilizzato per indicare l'area geografica di espansione della prima colonizzazione scandinava. Al riguardo v. S. SALVI, *ult. op. cit.*, pp. 28 s.; N. RIASANOVSKY, *Storia della Russia*, cit., pp. 33 ss.; F. CONTE, *Gli slavi. Le civiltà dell'Europa centrale e orientale*, Torino, 1991, pp. 93 ss.

⁹ Sul tema, più diffusamente, v. D. TSCHIŽEWSKIJ, *Russische Geistesgeschichte*, cit., pp. 118 s.; M. RAEFF, *Comprendre l'ancien régime russe* (1982), trad. it. G. Ferrara *La Russia degli Zar*, Bari, 1989, pp. 6 s.

¹⁰ Così, v. A. VITALE, *Le concezioni imperiali grande-russa e serba*, in *Relazioni internazionali*, 1995, p. 17.

teresse, in quanto proprio i concetti di unità, indissolubilità ed integrità dell'organizzazione statale costituiscono i principi fondamentali su cui, storicamente, si erigono sia la struttura imperiale zarista sia, in un contesto socio-politico del tutto diverso, l'architettura dell'ordinamento socialista rivoluzionario¹¹.

L'accettazione della nuova autorità esercitata dal principato di Mosca e, più in generale, il mantenimento dell'ordine pubblico nell'immensa area geografica che il governo zarista riesce progressivamente a conquistare si fondano in primo luogo su una rigida divisione cetuale di tutto il corpo sociale. Nel corso dei secoli, l'originaria ripartizione, derivante dall'impostazione pattizia medievale, viene consolidata per via autoritativa dagli organi centrali. In tale contesto si collocano non solo l'istituzione della servitù contadina, ma anche l'imposizione ai nobili del servizio di stato obbligatorio, civile o militare¹². L'impiego del ceto gentilizio nella gestione delle funzioni amministrative insieme, e non in sostituzione, a funzionari di nomina imperiale non provenienti dall'aristocrazia, consente nel contempo al governo centrale di asservire ai propri fini la classe potenzialmente più pericolosa per la stabilità del regno ed indebolire le spinte corporative ed autonomiste provenienti dalle diverse periferie¹³.

Il ricorso all'utilizzo della classe nobiliare per lo svolgimento delle funzioni amministrative, peraltro, non determina un reale decentramento nel sistema di gestione del territorio¹⁴. Il sistema

¹¹ Sulla stessa linea si pone anche C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., p. 7, la quale osserva come «le idee di unità, indivisibilità e integrità del territorio verranno peraltro riprese in tutto il corso della storia russa e troveranno esplicita sanzione sia nel primo documento costituzionale russo ... sia nelle Costituzioni sovietiche».

¹² Sul servizio di Stato al tempo di Pietro I, v. più diffusamente M. RAEFF, *Comprendre l'ancien régime russe*, cit., pp. 41 ss.

¹³ Sulla divisione cetuale della comunità russa, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia contemporanea*, Bari, 1999, pp. 15 ss.; D.J.R. SCOTT, *Le istituzioni politiche sovietiche*, Milano, 1968, pp. 26 s.

¹⁴ Al riguardo, osserva F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 20, «proprio un'antica e persistente sovrapposizione nei membri dei ceti superiori delle funzioni economiche, sociali e politiche richiese lo stabilimento di un centro politico particolarmente forte, dotato di un formidabile potere carismatico, organizzativo e militare.

di organizzazione del potere politico si presenta strettamente connesso con l'idea di unità delle diverse comunità sottoposte al dominio moscovita. Anche a causa delle distanze immense tra le diverse parti dell'impero e del conseguente rischio di disgregazione dello stesso, la gestione territoriale è sin dalle origini improntata ad un fermo centralismo.

In un primo tempo, l'apparato amministrativo centrale ricalca sostanzialmente la struttura ereditata dal dominio tataro; il governo si limita a prevedere la presenza di una serie di funzionari (*voevody*) incaricati della riscossione dei dazi nei diversi distretti in cui è ripartito il regno. Progressivamente, tuttavia, gli stessi funzionari assumono il più generale compito di controllare, a livello periferico, l'esecuzione delle decisioni provenienti dal centro. Tale apparato subisce una profonda riforma all'inizio del XVIII secolo, allorquando Pietro il Grande introduce la figura del Governatore (*Gubernator*)¹⁵. Quest'ultimo, nominato direttamente dallo zar e da questi investito della funzione di garantire nella propria giurisdizione (*Gubernija*) la piena attuazione delle decisioni provenienti dal governo centrale, rappresenta il responsabile ultimo di tutta l'amministrazione locale.

Tale riforma assume particolare rilievo per due ordini di motivi. In primo luogo, la soluzione di un rigido controllo periferico esercitato da funzionari direttamente designati dal potere centrale, si rivela una costante della struttura di governo russa sia nella fase zarista sia, seppur con le dovute differenze, nella fase socialista e post-socialista. In secondo luogo, ai fini del presente lavoro, ancor più importante appare la circostanza relativa alle delimitazioni materiali dei diversi governatorati. Dopo un primo periodo, nel quale la carica di governatore è attribuita ai comandanti militari delle circoscrizioni periferiche ed il governatorato coincide con le medesime circoscrizioni, la giurisdizione del governatore viene definita in modo da comprendere gruppi di città posti

Ad esso erano delegati poteri eccezionali per il mantenimento della sicurezza nazionale e dell'ordinamento interno e per il disciplinamento degli stessi ceti superiori».

¹⁵ Sull'istituto del governatore, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., pp. 8 ss.

lungo le vie commerciali. Alla fine del XVIII secolo, Caterina II riformula nuovamente il sistema sulla base di rigide considerazioni demografiche; al fine di rendere più effettivo il potere di controllo, l'imperatrice ritaglia l'estensione dei diversi governatorati in modo da attribuire ad ogni singolo governatore un identico numero di sudditi da controllare. Ora, la divisione del territorio imperiale operata in entrambi i periodi storici si presenta del tutto avulsa e slegata da ogni considerazione di tipo etnografico. In particolare, proprio la suddivisione su base demografica induce inevitabilmente a non tener conto dei vincoli etno-nazionali delle diverse popolazioni poste sotto il dominio dello zar.

La circostanza trova una sostanziale conferma nel regime giuridico dei territori posti alle estreme periferie dell'impero ed abitati da popolazioni con tradizioni culturali, linguistiche e religiose diversissime. Storicamente, alla conquista di un nuovo regno da parte del governo zarista non segue automaticamente l'imposizione del sistema di governo russo. Anche per favorire il mantenimento dell'ordine pubblico, nei primi periodi, Mosca riconosce i diritti e le prerogative dei diversi principati annessi. In alcuni casi, vengono mantenute anche le originarie strutture rappresentative locali e consentite timide realtà di autogoverno regionale. Tali forme di autonomia, tuttavia, sono sistematicamente revocate dal governo imperiale non appena se ne presenti la possibilità¹⁶.

Il sistema centralistico ed autocratico così delineato, peraltro, non conduce ad una completa assimilazione delle popolazioni conquistate all'etnia russa colonizzatrice. Analogamente a quanto accaduto in occasione delle conquiste scandinava e tatarica, gli invasori russi non esportano le proprie tradizioni culturali, lasciando inalterate le peculiarità locali. Del resto, ancora all'inizio del XIX secolo, fa difetto agli stessi conquistatori la percezione di una propria identità nazionale. La profonda divisione cetuale della società, da un lato, e la concezione messianica del potere imperiale, dall'altro, impediscono la nascita di un senti-

¹⁶ Per una descrizione più completa dell'evoluzione dei rapporti giuridici tra Mosca e le singole realtà locali, v. S. SALVI, *La disunione*, cit., pp. 39 ss.; R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 3 ss.

mento di identificazione nazionale della popolazione russa¹⁷. Il perno, su cui ruota tutta la struttura politica imperiale, è costituito unicamente dal principio di soggezione al potere unitario ed assoluto dello zar. All'assenza di un'identità nazionale russa, però, si contrappone, soprattutto nelle comunità della periferia occidentale dell'impero, il graduale consolidamento delle diverse specificità nazionali¹⁸.

La situazione evolve profondamente nel corso del XIX secolo. Da un lato, infatti, si nota un progressivo rafforzamento della coscienza nazionale delle popolazioni delle estreme periferie dell'impero, le quali a più riprese tentano di smarcarsi dal giogo di Mosca¹⁹; dall'altro lato, anche per contrastare questi tentativi, all'interno degli stessi circoli imperiali inizia a diffondersi una primigenia concezione nazionalista del potere imperiale²⁰. Sotto diverso profilo, i contatti con gli ambienti europei, avviatisi all'indomani della guerra contro Napoleone, introdu-

¹⁷ Al riguardo, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 33, secondo il quale «alla metà del XIX secolo, il sovrano e la Corte russi si concepivano ancora come autorità sopranazionali, responsabili delle popolazioni incluse nell'Impero solo in quanto queste rappresentavano il campo di esercizio di una sovranità divinamente preordinata. Il concetto imperiale di sovranità era antiquato e prefazionale. ... neppure la classe dirigente imperiale etnicamente russa concepiva l'Impero come lo Stato nazionale dei russi. La nobiltà, la burocrazia e l'alta intellettualità russe si autoidentificavano sulla base della lingua, della religione e della cultura, oltre che del lealismo dinastico, ma fino a una data relativamente recente la maggior parte di esse non avvertì il caratteristico bisogno del nazionalismo moderno della coincidenza di uno o di tutti questi elementi identitari con l'intero territorio dell'Impero, né con una porzione di esso».

¹⁸ Anche in questi casi, tuttavia, il fenomeno della rinascita del sentimento nazionale coinvolge unicamente la classe intellettuale delle singole comunità. Da un lato, la netta separazione cetuale del corpo sociale limita la diffusione di un autentico nazionalismo. Dall'altro, il sostanziale regime di asservimento della classe contadina spinge quest'ultima ad opporsi al regime zarista per rivendicare non tanto la liberazione nazionale, quanto il riconoscimento del proprio diritto alla terra.

¹⁹ Proprio il nascente sentimento nazionale porta alcune comunità dell'impero a ribellarsi. Al riguardo, anche per le conseguenze sulla politica imperiale in tema di nazionalità, si possono citare i moti di ribellione avvenuti in Polonia tra il 1830 ed il 1831.

²⁰ Sul punto, v. F. BENVENUTI, *ult. op. cit.*, p. 37, il quale rileva che proprio all'indomani del tentativo di rivolta della Polonia, il ministro dell'educazione S.S. Uvarov «aggiunse incautamente all'antiquata diade ideologica del patriottismo imperiale («autocrazia» e «fede ortodossa») il terzo elemento della «nazionalità» russa (*narodnost'*)».

cono nei circoli letterari i primi modelli occidentali, tra cui anche il sistema federale statunitense, favorendone la circolazione e diffusione.

È in tale contesto che si colloca il primo progetto di riforma politica, commissionato da Alessandro I nella prima metà dell'800²¹. La proposta, poi ritirata dallo stesso Zar in quanto ritenuta troppo liberale, prevede la ripartizione dell'impero in viceereami, a loro volta suddivisi in governatorati. Ai governi periferici così costituiti viene attribuita anche una prima forma di rappresentanza a livello centrale, attraverso la previsione di una camera bassa (Camera degli Ambasciatori) della Dieta di Stato formata da rappresentanti delle singole comunità politiche locali.

Siffatta apertura verso le istanze di rappresentatività provenienti dalle periferie imperiali non può, tuttavia, essere in alcun modo interpretata nel senso di un'effettiva recezione della soluzione federale. Anche in questo caso, infatti, il carattere profondamente autocratico e centralistico della forma di stato russa viene ribadito nel medesimo progetto, laddove si afferma che «il potere sovrano è indivisibile: esso si concentra nella persona del monarca» (art. 11), e si riconosce nel sovrano «l'unica fonte di tutti i poteri presenti nell'Impero: civili, legislativi e militari» (art. 12)²².

L'atteggiamento di netta chiusura verso un pieno riconoscimento del pluralismo nazionale presente nell'impero e il conseguente rifiuto di un vero decentramento politico caratterizzano, peraltro, non solo la politica imperiale²³, ma anche le proposte di riforma formulate dalle organizzazioni rivoluzionarie segrete e,

²¹ Al riguardo, per un'analisi più approfondita, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., pp. 49 ss.

²² Cfr. C. FILIPPINI, *ult. op. cit.*, p. 54.

²³ Al riguardo, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 62 ss., il quale osserva come, lungi dal voler perseguire la creazione di uno Stato nazionale dei russi, il governo zarista, intollerante verso il particolarismo politico e culturale presente nell'impero, attua a più riprese una politica di 'russificazione', imponendo l'uso della lingua russa nel sistema scolastico e nell'amministrazione e favorendo la posizione della chiesa ortodossa rispetto alle tradizionali confessioni religiose delle diverse comunità periferiche.

più in generale, dagli esponenti della intelligenza russa. Nei circoli letterali, invero, si diffonde la convinzione dell'opportunità di un'unione politica fra tutte le popolazioni di etnia slava. All'idea di una federazione su basi paritarie, però, subentra progressivamente un panslavismo filoimperiale, il quale riconosce alla Russia zarista un ruolo egemonico all'interno di una simile comunità di popoli, attribuendole una funzione di guida e di tutela contro le minacce provenienti dall'esterno. La stessa dottrina giuspubblicistica russa della seconda metà del XIX secolo, del resto, pur ponendo l'accento sull'opportunità di rinforzare il sistema di autogoverno locale, non giunge mai ad auspicare l'introduzione del modello federale²⁴.

Un'autentica apertura all'istanze di autonomia provenienti dalle periferie dell'impero non si rinviene neppure nei primi testi costituzionali adottati dal governo zarista all'indomani della profonda crisi politica del 1905. Pur prevedendo una particolare forma di autonomia per il regno finlandese e, più in generale, la possibilità di consentire, con leggi speciali, l'utilizzo di lingue e dialetti locali, le leggi fondamentali del 1906 affermano chiaramente che «lo stato russo è uno ed indivisibile» (art. 1)²⁵. La natura profondamente unitaria dell'ordinamento imperiale, del resto, è riconosciuta in modo incontrovertibile anche dai primi rappresentanti popolari eletti alla nuova Duma di Stato. Nel messaggio diffuso in occasione dell'incoronazione dello Zar Nicola II, infatti, si legge che «la Russia è uno Stato popolato da una pluralità di stirpi e popolazioni. L'Unione spirituale di tutte queste stirpi e popolazioni è possibile solo attraverso il soddisfacimento della esigenza di ciascuna di esse di conservare e sviluppare la particolarità in *alcuni* aspetti della vita. La Duma di Stato

²⁴ Per un'analisi più approfondita della circolazione delle teorie sull'autogoverno e sul federalismo nella Russia dell'epoca, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., pp. 68 ss.

²⁵ Il testo, tradotto in italiano, delle leggi fondamentali del 26 aprile 1906 è reperibile in G. PARDO, *La Costituzione russa*, Torino, 1911, pp. 192 ss. La natura indivisibile dell'impero è ribadita anche nella parte in cui si riconosce la speciale autonomia finlandese. Il Granducato, infatti, è definito «parte indivisibile dello Stato russo».

si prenderà cura dell'ampia soddisfazione di tali eque necessità»²⁶ (il corsivo è di chi scrive).

Il successivo tentativo dei rappresentanti dei popoli non russi di contrastare, per quanto possibile, il centralismo zarista induce il governo imperiale ad adottare un nuovo regolamento elettorale, in grado di ridurre in modo deciso la rappresentanza delle popolazioni periferiche e di far prevalere così la fazione filoimperiale²⁷.

L'impostazione profondamente centralistica, ad ogni modo, non rappresenta una prerogativa della concezione zarista del sistema di governo. Anche all'indomani del rovesciamento del governo imperiale occorso nel febbraio del 1917, non si registra una vera apertura nei confronti delle istanze autonomistiche provenienti dalle periferie dell'impero²⁸. Pur prevedendo la costituzionalizzazione di una forma di autogoverno locale, infatti, il progetto preliminare di riforma costituzionale, predisposto dal governo rivoluzionario provvisorio e destinato all'esame dell'assemblea costituente, nega recisamente la possibilità di instaurare un sistema federale basato sul principio di nazionalità. Il testo ribadisce con chiarezza il principio della indissolubilità dell'impero, affermando che «lo Stato è unitario e indivisibile»²⁹. Tale impostazione riceve conferma nella disciplina specifica della forma di governo, ove l'autonomia delle singole collettività locali trova spazio all'interno di un sistema connotato dalla presenza di

²⁶ Testo riportato in C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., p. 29.

²⁷ Sul punto, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., p. 7. Le reali intenzioni dello Zar emergono chiaramente nel manifesto di scioglimento della Duma, laddove si afferma che quest'ultima, «creata per rafforzare lo Stato russo deve essere anche russa nello spirito. Gli altri popoli che fanno parte della nostra potenza devono avere nella Duma di Stato dei rappresentanti delle loro necessità, ma non devono e non dovranno essere in numero tale da dare loro la possibilità di essere gli arbitri delle questioni puramente russe» (riportato in C. FILIPPINI, *ult op. cit.*, p. 30).

²⁸ Sulla posizione assunta dal governo provvisorio in merito alla questione nazionale, v. G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica nella sua formazione e struttura*, Palermo, 1935, pp. 68 ss.

²⁹ Sul progetto in questione, v. C. FILIPPINI, *ult op. cit.*, pp. 80 s.

un capo dello stato munito di prerogative del tutto simili a quelle precedentemente possedute dalla figura autocratica dello zar.

4.2. *L'anomala contiguità del pensiero rivoluzionario bolscevico alla concezione zarista*

Il progetto preliminare di riforma brevemente illustrato è destinato comunque a rimanere sulla carta. L'ulteriore radicalizzazione della fase rivoluzionaria intervenuta alla fine del 1917 e la presa del potere da parte del partito bolscevico, infatti, provocano lo scioglimento del governo provvisorio e dell'Assemblea costituente incaricata di approvare le nuove leggi fondamentali³⁰. L'impostazione moderata sostenuta dalle fazioni rivoluzionarie più liberali è definitivamente superata. Facendo leva sulle divisioni interne ai diversi gruppi politici rivoluzionari, i bolscevichi riescono, senza particolari dimostrazioni di forza, a spostare il baricentro del potere all'interno dei Soviet degli operai e dei soldati, ove godono di una maggioranza indiscussa³¹.

È in questa fase che si colloca uno dei passaggi fondamentali dell'evoluzione dell'intero sistema politico sovietico. Per superare l'instabilità della situazione, Lenin estromette dai Soviet i rappresentanti delle altre forze politiche, garantendo così ai bolscevichi il controllo completo degli apparati di governo³². Anche grazie al proprio carisma, riesce inoltre ad affermare il principio

³⁰ Sulle vicende storiche relative alla rivoluzione di febbraio del 1917 ed alla successiva rivoluzione bolscevica, tra gli altri, v. H. ROgger, *Russia in the Age of Modernization and Revolution 1881 - 1917* (1983), trad. it. M. Mascarino *La Russia pre-rivoluzionaria 1881 - 1917*, Bologna, 1992, pp. 437 ss.; L. KOCHAN, *The Making of Modern Russia*, cit. pp. 268 ss.

³¹ Sul punto, si rinvia alle esposizioni delle vicende storiche compiute in G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica*, cit., pp. 39 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 170 ss.; V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, Roma, 1995, pp. 55 s., dalle quali emerge come, a differenza del sistema creato dalla rivoluzione di febbraio, il governo dei Soviet non venga più concepito come una soluzione transitoria, volta a reggere il Paese fino all'elezione di un'assemblea costituente e all'approvazione di una nuova costituzione.

³² Sul tema, v. N. WERTH, *Storia dell'Unione Sovietica*, Bologna, 1993, pp. 152 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lineamenti generali dell'Ordinamento sovietico*, Milano, 1956, pp. 131 ss.

dell'unitarietà del partito ed il corrispettivo obbligo per gli iscritti di adeguarsi alla linea politica dettata dal vertice. In siffatto contesto, al governo autocratico dello zar si sostituisce la dittatura del partito. La presa del potere da parte dei bolscevichi assume particolare interesse per il radicale cambiamento che questi ultimi proclamano di voler operare rispetto all'approccio che aveva caratterizzato la politica degli zar, così come dei primi rivoluzionari, sulla delicata questione nazionale, riconoscendo il pieno diritto dei popoli all'autodeterminazione ed alla secessione.

Tale posizione, tuttavia, sembra porsi in contrasto con il nucleo essenziale della dottrina marxista professata dagli stessi bolscevichi³³. Bisogna, infatti, rammentare come la ricostruzione teorica del marxismo ruoti attorno al principio cardine della divisione delle classi sociali. Da un lato, le idee sulla lotta di classe e sull'affermazione della classe operaia come nuova forza dirigente e, dall'altro, la convinzione circa l'inevitabilità della dissoluzione della struttura statale così come ereditata dalla tradizione costituzionale moderna, pongono in secondo piano il problema dei gruppi nazionali³⁴. Nella visione marxista, invero, la rivolta contro la borghesia assume una dimensione ultranazionale, mirando al coinvolgimento ed all'unione delle classi operaie di tutte le nazioni per il raggiungimento del definitivo successo dell'ideale socialista. In questa prospettiva, pertanto, si afferma non tanto l'idea della conservazione e della valorizzazione delle singole particolarità nazionali, quanto la convinzione di una progressiva fusione delle diverse comunità e la conseguente assimilazione di tutte le specificità etniche.

³³ Sui rapporti tra marxismo ed ideologia del movimento bolscevico, v., in particolare, H. Kelsen, *Socialismo e stato*, Bari, 1978, pp. 117 ss.

³⁴ Non è questa la sede più opportuna per un'analisi organica del pensiero marxista. In merito alla questione nazionale, si rinvia, tra gli altri, a D.J.R. SCOTT, *Le istituzioni politiche*, cit., pp. 36 ss.; B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, Milano, 1991, p. 30; R. SCHLESINGER, *La teoria del diritto in Unione Sovietica*, Torino, 1952. In particolare, in quest'ultimo lavoro si osserva come Marx abbia avuto modo di esprimersi incidentalmente sul problema del nazionalismo solo in riferimento all'esperienza storica dell'occupazione della Polonia da parte della Russia.

Un'impostazione del tutto simile si ritrova anche nelle prime pubblicazioni di Lenin³⁵. In particolare, nell'opuscolo *Che fare* del 1902³⁶, il futuro leader della rivoluzione d'ottobre propone un primo programma d'azione volto a trasfondere nel particolare contesto russo il piano rivoluzionario del socialismo. In tale progetto s'insiste sul consolidamento della classe degli operai delle industrie più che sull'inasprimento della resistenza delle singole comunità nazionali o della classe contadina. È, quindi, il nuovo proletariato industriale cittadino il fulcro del progetto rivoluzionario dei socialdemocratici russi³⁷.

La circostanza ha un peso determinante nell'inquadramento del problema delle nazionalità. Da un lato, infatti, richiamandosi al principio della sovranità popolare ed anticipando le successive carte costituzionali rivoluzionarie, il I Congresso del partito socialdemocratico russo del 1898 afferma solennemente il diritto delle nazioni all'autodeterminazione. Nel 1903, il principio viene addirittura inserito nello statuto del partito, assurgendo così al rango di vero e proprio dogma. Dall'altro lato, però, è lo stesso Lenin a circoscrivere, sin dall'inizio, la reale portata di tale concetto, sostenendo che «in qualità di partito proletario, il partito socialdemocratico considera suo compito principale portare avanti il processo di autodeterminazione del proletariato in ciascuna nazionalità, piuttosto che quello dei popoli o delle nazioni»³⁸.

³⁵ Sulla posizione di Lenin in merito alla questione nazionale prima della rivoluzione del 1917, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 34 ss.; J.B. DUNLOP, *The Faces of Contemporary Russian Nationalism*, Princeton, 1983, pp. 3 ss.; M. MOUSKHÉLY, *Le contraddizioni del federalismo sovietico*, in ID. (cur.) *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture* (1962), trad. it. *L'URSS Diritto, economia, sociologia, politica, cultura*, Milano, 1965, pp. 41 ss.; A. COBBAN, *The Nation State and National Self-Determination*, Londra, 1969, pp. 188 ss.

³⁶ In V.I. LENIN, *Opere complete*, Roma, 1959, vol. 5.

³⁷ La centralità del ruolo della classe operaia induce i socialdemocratici ad incoraggiarne sin dal principio l'incardinamento nei Soviet, formazioni autorappresentative volte a manifestare all'esterno l'idea di un corpo sociale compatto. Sulla nascita del sistema dei Soviet, tra gli altri, v. V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., pp. 53 ss.

³⁸ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 20, p. 454.

L'obiettivo prioritario del programma socialdemocratico non è, pertanto, la restaurazione dell'indipendenza ed autonomia delle antiche comunità nazionali, ma «quello di fondere il più ampiamente possibile le masse di operai di tutte le nazionalità qualunque siano, di fonderle per la lotta nell'arena più ampia possibile per la repubblica democratica e per il socialismo»³⁹.

In questa prospettiva, vi è un profondo ridimensionamento della potenziale portata del principio di autodeterminazione delle nazioni e del conseguente diritto di secessione. In alcuni scritti di epoca anteriore ai moti rivoluzionari del 1917, Lenin sostiene come l'ipotesi del distacco unilaterale costituisca una vera e propria eccezione al principio generale del centralismo⁴⁰. Lo statista osserva che «il diritto delle nazioni all'autodeterminazione implica esclusivamente il diritto all'indipendenza sotto l'aspetto politico ed alla separazione politica dalla nazione dominante. In particolare, questa esigenza di democrazia politica implica piena libertà per la nazione secessionista di fare propaganda per la secessione e per un referendum sulla secessione. Questa esigenza, pertanto, non equivale ad una richiesta di separazione, frammentazione e formazione di piccoli stati. Implica soltanto una coerente espressione della lotta contro tutte le oppressioni nazionali. Più il sistema di uno stato democratico è vicino alla completa libertà di secessione, meno frequente e meno appassionato sarà in pratica il desiderio di separazione»⁴¹.

In sostanza, nella visione leninista, la secessione rappresenta lo strumento ultimo di tutela contro l'oppressione nazionale perpetrata da governi lontani dalle masse e del tutto privi di una legittimazione diretta da parte del corpo sociale. In tale contesto, è evidente che la scelta del distacco non ha più ragion d'essere all'interno di un sistema, come quello socialista, interamente fondato sul principio democratico. La secessione può, invero, costituire un utile strumento per la piena affermazione del socialismo laddove, perseguendo la liberazione delle masse popolari dal

³⁹ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 20, p. 28.

⁴⁰ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 19, pp. 453 s.

⁴¹ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 22, p. 150.

giogo di governi oppressivi, agevoli materialmente il processo di unione delle masse operaie di tutte le nazionalità nella lotta contro il capitalismo e la classe borghese⁴².

Alla luce di un'analisi più approfondita della posizione assunta da Lenin nel periodo antecedente la crisi rivoluzionaria del 1917, si può ulteriormente osservare come l'accezione socialista del concetto di autodeterminazione non solo limita considerevolmente la portata del dritto di secessione, ma determina altresì una netta chiusura in riferimento ad ogni ipotesi di decentramento politico della struttura di governo. In uno scritto del 1913 sulla questione nazionale, il padre della rivoluzione d'ottobre afferma a chiare lettere che «i marxisti sono ostili alla federazione e alla decentralizzazione ... A pari condizioni il proletariato cosciente difenderà sempre lo Stato più grande. Esso combatterà sempre contro il particolarismo medievale e guarderà sempre con favore ad una possibilmente stretta unione economica di grandi territori sui quali potrà ampiamente svilupparsi la lotta del proletariato contro la borghesia»⁴³.

La resistenza al principio federale, peraltro, non equivale alla negazione, sotto il profilo teorico, dell'esigenza di difendere le singole autonomie 'nazionali'. Nella primigenia elaborazione di Lenin, infatti, la questione nazionale trova adeguata soluzione non nella forma di governo federale, ma nella piena attuazione del dogma del centralismo democratico⁴⁴. In base a tale assunto, tutti gli organi di potere statale, dal basso verso l'alto, vengono

⁴² Per un'analisi più approfondita della posizione socialista sul diritto di autodeterminazione a livello internazionale, v. *infra* par. 5.1.

⁴³ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 20, p. 28. Per una più ampia disamina del tema del federalismo nell'impostazione socialista delle origini, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, pp. 85 ss.; T. NAPOLITANO, *Istituzioni di diritto sovietico*, Torino, 1975, pp. 263.

⁴⁴ Sul tema del centralismo democratico, tra gli altri, v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 44 ss.; M. LESAGE, *Le système politique de l'URSS*, Parigi, 1987, pp. 75 ss.; H. GROSZYK, *Il centralismo democratico*, in M. Mouskhély (cur.) *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture*, cit., pp. 250 ss.; M. MOUSKHÉLY - Z. JEDRYKA, *Le gouvernement de l'U.R.S.S.*, Parigi, 1961, pp. 79 ss.; G. CRESPI REGHIZZI, *Centralismo democratico*, voce in *Digesto Discipline Privatistiche*, vol. II, Torino, 1988, pp. 268 ss.

costituiti sulla base di procedure elettive, le quali assicurano una diretta subordinazione al volere del popolo sovrano.

Ora, se l'elettività garantisce, in linea di principio, la conformità dell'operato dell'apparato burocratico alle esigenze delle diverse sfere del corpo sociale, occorre però precisare che a tale principio fa da contraltare il precetto della obbligatorietà, per gli organi inferiori, delle decisioni assunte a livello superiore. Il carattere vincolante delle decisioni degli organi superiori trova la sua giustificazione nell'esigenza di unitarietà dell'azione politica, indispensabile per l'effettivo conseguimento del socialismo. In simile contesto, se nella visione bolscevica il principio della doppia dipendenza⁴⁵, che in tal modo si viene a creare in capo ad ogni organo politico, costituisce uno strumento efficace per garantire al contempo la piena tutela delle esigenze locali e l'effettivo raggiungimento delle finalità superiori del socialismo, nella realtà dei fatti siffatta costruzione teorica crea le premesse per una dittatura indiscussa del vertice politico⁴⁶.

A ben guardare, comunque, l'impianto qui brevemente descritto appare molto lontano da quello propugnato dai bolscevichi all'alba della rivoluzione d'ottobre⁴⁷, allorquando l'autodeterminazione non è più riferita alle masse proletarie ma alle nazioni e la secessione è ritenuta una scelta legittima non solo per le nazionalità soggiate dagli Stati imperialisti stranieri ma anche per le comunità nazionali, interne all'impero russo, lunga-

⁴⁵ Al riguardo, v. G. DE VERGOTTINI, *loc. cit.*, il quale parla di «doppia dipendenza gerarchica», per cui: 1) ogni organo del potere statale dipende orizzontalmente dai suoi elettori e verticalmente dall'organo del potere statale di rango superiore; 2) ogni organo dell'amministrazione statale dipende orizzontalmente dall'organo elettivo del proprio livello che lo nomina e verticalmente dall'organo dell'amministrazione di rango superiore».

⁴⁶ Sul ruolo del partito comunista nel sistema sovietico, tra gli altri, v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., pp. 172 ss.; ID., *La proprietà delle organizzazioni sociali nel diritto dei Paesi socialisti*, Milano, 1988, pp. 87 ss.; M. LESAGE, *Le système*, cit., pp. 169 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, pp. 103 ss.; T. NAPOLITANO, *Istituzioni*, cit., pp. 239 ss.; A. LOPATKA, *La funzione direttiva del partito nell'amministrazione*, in M. Mouskhély (cur.) *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture*, cit., pp. 233 ss.

⁴⁷ Sul tema, fra gli altri, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 107 ss.

mente oppresse dal regime zarista⁴⁸. Una diversa, e più convincente, apertura è riservata anche alla soluzione federale, giudicata favorevolmente come meccanismo adeguato di tutela di tutte le particolarità nazionali interne all'ordinamento⁴⁹.

Tale rovesciamento d'impostazione si coglie proprio negli atti ufficiali del nuovo ordinamento rivoluzionario. A distanza di pochi giorni dalla rivoluzione d'ottobre, viene emanata la Dichiarazione sui diritti dei popoli della Russia, ove si afferma espressamente l'intenzione di abbandonare la precedente politica di sostanziale «sfiducia verso i popoli della Russia, politica ... protetta da dichiarazioni verbali sulla «libertà» e sulla «uguaglianza» dei popoli». Consapevole della necessità di instaurare un rapporto di fiducia reciproca tra le diverse comunità nazionali, il nuovo governo proclama solennemente la volontà di ispirare la propria azione al principio del riconoscimento della «uguaglianza e sovranità dei popoli della Russia». In conseguenza, si dichiara l'intenzione di sopprimere tutti i privilegi precedentemente riconosciuti solo ad alcuni gruppi nazionali e favorire il libero sviluppo delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici presenti sul territorio. In un'ottica di pari dignità di tutte le comunità nazionali presenti nell'impero, si proclama, da ultimo, «il diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, fino alla separazione e alla costituzione di uno stato indipendente»⁵⁰.

⁴⁸ In merito, v. V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 26, pp. 175 s., il quale afferma espressamente che «è quasi impossibile contestare che il partito rivoluzionario del proletariato russo ... debba riconoscere il diritto alla secessione. Quando conquisteremo il potere, dovremo immediatamente ed incondizionatamente riconoscere questo diritto alla Finlandia, all'Ucraina, all'Armenia e a tutte le altre nazionalità oppresse dallo zarismo e dalla borghesia grande russa».

⁴⁹ Al riguardo, v. V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., voll. 36, p. 151, e 24 p. 144, ove osserva che «anche la federazione che si basa su caratteristiche nazionali che richiedono un effettivo e necessario isolamento statale non è in contrasto con il principio del centralismo democratico» e che «il centralismo democratico non solo non esclude l'autogoverno locale con Regioni autonome che si differenziano per condizioni economiche, costumi particolari e per composizione particolare della popolazione, ma al contrario richiede questo e quello».

⁵⁰ Il testo della dichiarazione è citato nella traduzione riportata in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica del 1977*, Milano, 1990, pp.

Il principio viene ribadito con forza nella successiva Dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato, redatta da Lenin nel gennaio del 1918. Dopo aver riconosciuto ai Soviet la titolarità di tutti i poteri centrali e locali, l'art. 1 afferma espressamente che la nuova Russia è «costituita come federazione di repubbliche nazionali sovietiche sulla base di una libera unione di nazioni libere»⁵¹.

In sostanza, discostandosi apertamente dalla concezione centralistica che aveva permeato sia l'operato degli zar sia i primi progetti di riforma del governo rivoluzionario provvisorio, i bolscevichi sostengono l'idea di un'unione politica frutto di una libera unione tra le diverse nazioni presenti sul territorio del vecchio impero. Attesa, poi, la natura paritaria delle diverse nazioni, come accennato, Lenin ed i suoi seguaci intravedono nella soluzione federale la forma di stato più confacente per la nuova formazione statuale.

L'elemento più interessante di tali dichiarazioni solenni, peraltro, consiste nel riconoscimento esplicito del principio di autodeterminazione come conseguenza della sovranità ultima di ogni nazione; da qui discende la successiva enucleazione di un vero e proprio diritto di secessione dei popoli membri della nuova unione.

Siffatte idee, propugnate con forza dal gruppo dirigente del partito, vengono puntualmente riversate nei progetti sottoposti all'esame della Commissione incaricata della redazione della nuova costituzione. Rigettate alcune proposte più favorevoli ad una federazione basata su un'unione di formazioni corporative di natura socio-economica, il testo finale della Costituzione, sot-

394 ss. La stessa dichiarazione è riportata in numerosi lavori; tra gli altri, si rimanda alla versione proposta da B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 35, ove il termine «separazione» è sostituito dal termine «secessione».

⁵¹ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., p. 397. Il testo è altresì riportato in C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione di Russia*, cit., p. 91. L'autrice osserva come analoga formulazione sia ripetuta anche nella Risoluzione sugli organi federali della Repubblica russa, approvata in seno al III Congresso panrusso dei Soviet del gennaio 1918.

toposto nel luglio del 1918 all'approvazione del V Congresso panrusso dei Soviet, insiste chiaramente sul principio etnico-nazionale, riproducendo sostanzialmente i precedenti proclami sulla natura volontaria dell'unione delle Repubbliche nazionali della Federazione⁵². In base al principio di libera autodeterminazione delle singole comunità nazionali, il testo prevede la possibilità che regioni caratterizzate da comuni usanze si associno in unioni regionali autonome e, in quanto tali, entrino a far parte della nuova Repubblica federativa. Pur non richiamando esplicitamente il diritto di secessione, la carta costituzionale riconosce la natura sostanzialmente sovrana delle diverse comunità nazionali, attribuendo espressamente a tali realtà la facoltà di scegliere liberamente «se e a che titolo desiderino partecipare al Governo federale e alle altre istituzioni sovietiche federali» (art. 8)⁵³.

Alla luce di quanto precede, tenuto conto delle posizioni ideologiche di partenza dei bolscevichi, si rende pertanto necessario indagare più a fondo sui motivi di un così radicale cambiamento, anche al fine di saggiare quanto i solenni proclami, precedenti la rivoluzione, e le previsioni delle prime leggi costituzionali rispecchino una reale convinzione dei responsabili del partito bolscevico sulla opportunità di realizzare un'organizzazione politica basata sulla libera adesione delle molteplici realtà nazionali ad essa interessate. A tal scopo, bisogna considerare il complesso quadro politico, in cui si sviluppano le vicende che conducono al potere i bolscevichi.

Riportando le opinioni espresse da Lenin e dai suoi seguaci all'interno del contesto storico in cui si collocano i moti rivoluzionari, è dato osservare come la fazione bolscevica del partito socialdemocratico costituisca inizialmente una corrente minoritaria del panorama politico russo.

⁵² Al riguardo, fra gli altri, v. G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica*, cit., pp. 85 s.

⁵³ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., p. 399. Una versione inglese del testo costituzionale è reperibile, unitamente ad un'analisi complessiva del nuovo quadro costituzionale, in A.L. UNGER, *Constitutional Development in the USSR. A Guide to the Soviet Constitutions*, Londra, 1981, pp. 7 ss.

Oltre ai menscevichi, Lenin si trova a dover fronteggiare il partito cadetto e, soprattutto, i neopopulisti del partito socialista rivoluzionario. A differenza degli altri, quest'ultimo si presenta sin dalle origini chiaramente favorevole ad un assetto regionalista dello Stato multietnico zarista⁵⁴. Ora, proprio la forza politica che tale partito riesce ad esprimere grazie al sostegno delle zone agricole del paese, impone ai socialdemocratici di adattare l'originario programma marxista alla realtà ancora profondamente rurale dell'impero russo, affiancando alla valorizzazione della classe operaia la rivalutazione dell'apporto degli abitanti delle campagne alla rivoluzione socialista. In questo senso, acquistano un primo significato le dichiarazioni di sostegno alle rivendicazioni di redistribuzione delle terre e di autogoverno locale manifestate dalle masse contadine.

Il mutato approccio sulla questione nazionale, peraltro, appare parimenti connesso ad un secondo fattore. La crisi del sistema zarista determina, infatti, all'interno delle periferie dell'impero, un rapido consolidamento dei movimenti politici nazionalisti. Nelle comunità nazionali 'storiche', la diffusione del concetto di sovranità popolare ed il contestuale venir meno della legittimazione della figura dello zar rafforzano nell'intelligenza locale la convinzione che la dimensione etnica popolare rappresenti il contesto naturale in cui debba svilupparsi il processo rivoluzionario⁵⁵. In seguito agli episodi rivoluzionari dell'inizio del 1917, molti movimenti politici, in special modo quelli delle peri-

⁵⁴ In realtà, il decentramento politico territoriale non rappresenta il fine ultimo da raggiungere, ma un'opzione strumentale rispetto all'obiettivo principale di abbattimento del sistema autocratico e di ritorno al popolo. Incitando ad un rovesciamento violento del governo zarista, i populist mirano sostanzialmente ad un'occupazione della terra ed alla sua redistribuzione ai contadini. Ed è solo in questo contesto che il modello regionalistico, visto come soluzione in grado di garantire l'autonomia delle campagne, viene sostenuto dai socialisti rivoluzionari. Sulla politica dei populist, tra gli altri, v. D.J.R. SCOTT, *Le istituzioni politiche sovietiche*, cit., pp. 38 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 133.

⁵⁵ In merito, tra gli altri, v. F. BENVENUTI, *ult. op. cit.*, pp. 161 s., il quale osserva come «le intellettualità urbane e i partiti nazionalisti già esistenti furono irresistibilmente portati sull'avanscena politica dalla formazione di nuove istituzioni rappresentative locali».

ferie occidentali dell'impero, iniziano a premere per ottenere l'indipendenza da Mosca. Tale circostanza è ritenuta altamente pericolosa dai socialisti russi per un duplice ordine di motivi. Da un lato, lo smembramento dell'impero e la nascita di nuovi Stati nazionali di piccole dimensioni vengono giudicate come prospettive estremamente perniciose per il definitivo consolidamento del potere della classe operaia e la soppressione della borghesia imperialista. Dall'altro lato, la diffusione delle istanze indipendentiste all'interno delle comunità periferiche del Paese è fortemente avversata in quanto potenzialmente dannosa per la preservazione dell'unità del movimento socialista⁵⁶.

Gli eventi sopra indicati aiutano a comprendere meglio la radicale trasformazione nell'atteggiamento dei bolscevichi verso la questione nazionale. La necessità di conquistare il sostegno delle masse contadine e delle comunità nazionali, al fine di garantire non solo il successo finale della rivoluzione, ma anche la sostanziale unitarietà dell'ordinamento, persuade Lenin a modificare le proprie tesi sul centralismo democratico e sull'autodeterminazione dei popoli. È in questo contesto che trovano spazio i proclami solenni contenuti nelle dichiarazioni del periodo rivoluzionario e nei primi progetti costituzionali, ove si afferma l'idea di uno Stato democratico federale frutto di un'unione libera di nazioni sovrane.

Un'attenta ricognizione degli scritti di Lenin consente, tuttavia, di escludere che il nuovo contegno verso la questione nazionale si traduca in una vera e propria ritrattazione delle proprie convinzioni. Dopo aver affermato la necessità di riconoscere il diritto di secessione alle minoranze oppresse dal regime zarista, Lenin ribadisce espressamente il suo pensiero, affermando testualmente che «noi non incoraggiamo per nulla la secessione. Vogliamo infatti uno stato di ampie dimensioni, alleato con il maggior numero possibile di nazioni confinanti con la grande

⁵⁶ Sul punto, v. F. BENVENUTI, *loc. cit.*, ove sottolinea come le stesse «correnti socialiste nelle regioni etniche furono indotte in modo altrettanto naturale a rafforzare il proprio appello sociale con il richiamo alle caratteristiche etno-culturali del movimento».

Russia, e desideriamo ciò nell'interesse della democrazia e del socialismo, per inglobare nella lotta del proletariato il maggior numero possibile di lavoratori di altre nazioni. Vogliamo una *libera* unificazione e questo è il motivo per cui dobbiamo riconoscere il diritto alla secessione, senza la quale l'unificazione non potrebbe essere libera»⁵⁷. Anche in tema di forma di stato federale, il padre della rivoluzione d'ottobre si pronuncia con estrema chiarezza, sostenendo che «il riconoscimento dell'autodeterminazione non è sinonimo del riconoscimento del principio federativo. Si può essere fermi oppositori di tale principio e sostenitori del centralismo democratico, e tuttavia preferire la federazione all'ineguaglianza nazionale considerandola come l'unica strada verso un pieno centralismo democratico»⁵⁸.

Sotto diverso profilo, Lenin tenta di arginare il più possibile i rischi connessi al riconoscimento dei diritti sovrani dei diversi popoli dell'ex impero, opponendosi con risolutezza ad ogni ipotesi di frammentazione del partito in federazioni nazionali indipendenti⁵⁹. Proprio il principio dell'unitarietà del partito e della sua linea politica, infatti, è sin dall'origine percepito da Lenin come il reale collante di tutto il sistema politico sovietico.

⁵⁷ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 26, pp. 175 s.

⁵⁸ V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 22, p. 146.

⁵⁹ Sul punto, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 43, ove si osserva come, nella Risoluzione sulle questioni organizzative approvata in seno all'VIII Congresso del partito, si dichiara che «attualmente l'Ucraina, la Lettonia, la Lituania e la Bielorussia esistono come repubbliche sovietiche separate. Quindi, al momento, è stato risolto il problema delle forme statuali. Ma ciò non significa affatto che il Pcr debba, a sua volta, organizzarsi come federazione di partiti comunisti indipendenti.

L'VIII Congresso del Pcr ha sancito: l'esistenza di un partito comunista *unitario* centralizzato, con un unico comitato centrale che diriga tutta l'attività del partito in tutte le regioni della Rsfsr, è irrinunciabile. Tutte le decisioni del Pcr e dei suoi dirigenti sono trasmesse a tutte le istanze del partito, a prescindere dalla loro composizione nazionale. I Comitati centrali dei partiti comunisti di Ucraina, Lettonia e Lituania fruiscono dei diritti dei comitati regionali del partito e sono totalmente subordinati al Comitato centrale del Pcr». Rinviano al prosieguo della trattazione ogni ulteriore valutazione, può qui osservarsi in via del tutto incidentale come, anche dalla dichiarazione riportata, emerga chiaramente la convinzione dei comunisti russi circa la transitorietà della separazione compiuta dalle realtà nazionali poste alle periferie del vecchio impero.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si può a buona ragione ipotizzare che l'apertura, seppur timida, nei confronti della questione nazionale fosse dettata unicamente da contingenti motivazioni di ordine politico⁶⁰. Lenin vedeva nel riconoscimento dell'autodeterminazione delle nazioni e nel decentramento territoriale i principi necessari per consolidare il successo della rivoluzione⁶¹. In vista della piena attuazione del socialismo, peraltro, gli stessi apparivano destinati ad essere gradualmente sostituiti dal centralismo democratico e dall'internazionalismo socialista⁶².

4.3. *La questione nazionale nella fase di formazione dell'impero sovietico*

L'ambiguità⁶³ della posizione assunta dai bolscevichi emerge ulteriormente dal contegno dagli stessi tenuto all'indomani della presa del potere. I conflitti insorti durante la guerra civile seguita al definitivo crollo del regime zarista fanno registrare non solo la contrapposizione tra rossi (sostenitori della rivoluzione socialista) e bianchi (esponenti della fazione moderata), ma anche il tentativo di resistenza delle diverse nazioni periferiche dell'impero contro il dominio imposto dal centro⁶⁴. Già nel novembre

⁶⁰ Così anche T. NAPOLITANO, *U.R.S.S. (ordinamento sociale e statale)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Torino, 1975, pp. 180 ss.

⁶¹ Così anche F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 178 s.

⁶² Sul punto, v. anche C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., p. 90, la quale osserva come «in Lenin l'accoglimento della possibilità di introdurre in via provvisoria in Russia un tipo di stato federale basato sul principio nazionale fu quindi dettato ... principalmente dal mutamento delle circostanze, risultando "l'unica scelta, una soluzione a metà strada sulla via del pieno centralismo democratico" il cui reale scopo fondamentale era quello di mantenere l'unità del territorio dell'ex impero zarista».

⁶³ Di ambiguità della posizione di Lenin sulla questione nazionale parlano anche B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 33. Più in generale, sulla funzione strumentale dell'apertura di Lenin sulla questione nazionale sembra concordare anche G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica*, cit., pp. 74 ss.

⁶⁴ In molte occasioni, in verità, la repressione dei moti delle comunità nazionali viene giustificata come lotta contro la fazione dei bianchi. Per un'analisi più approfondita

del 1917, si assiste alla dichiarazione con cui l'assemblea parlamentare ucraina, seppur caratterizzata da una cospicua presenza socialista, rivendica la propria indipendenza dal governo di Mosca. Il quadro è completato, all'inizio del 1918, con le successive dichiarazioni della Finlandia e delle tre comunità baltiche. Pur non perseguendo il completo distacco, anche le comunità presenti nelle regioni transcaucasiche tentano, con esiti alterni, di allentare il giogo russo.

Simili tentativi provocano la ferma reazione di alcuni esponenti bolscevichi. Tra gli altri, Stalin afferma espressamente che il principio di autodeterminazione non può essere interpretato in modo da danneggiare gli interessi del proletariato. Secondo il successore di Lenin, «ci sono casi in cui il diritto all'autodeterminazione si scontra con un altro diritto che è prioritario: il diritto della classe operaia che è giunta al potere di consolidare il proprio potere»⁶⁵. Si assiste, quindi, sulla scorta di tale considerazione, al tentativo di rileggere il principio di autodeterminazione unicamente in chiave di lotta sociale e non nazionale.

Nella pratica, peraltro, esigenze di natura politica inducono il governo di Mosca ad un atteggiamento cauto. Da un lato, in ragione degli obblighi contratti con la comunità internazionale per uscire dal conflitto mondiale, i comunisti russi si vedono costretti ad abbandonare alcune delle comunità nazionali conquistate dal regime zarista⁶⁶. Dall'altro, la presenza di un forte sentimento irredentista all'interno delle comunità periferiche spinge

dita del complesso periodo della guerra civile generatasi all'indomani della rivoluzione, tra gli altri, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 176 ss.; B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 34 ss.; V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., pp. 84 s.

⁶⁵ J. STALIN, *Works*, Mosca, 1953, p. 270, citato in V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., p. 84.

⁶⁶ Uno dei punti di differenziazione dei bolscevichi rispetto alle altre aree del movimento rivoluzionario è rappresentato dalla ferma opposizione manifestata nei confronti della partecipazione russa alla guerra mondiale. Uno dei primi provvedimenti adottati all'indomani della presa del potere è il ritiro delle truppe dal conflitto. A tal fine, però, il governo di Mosca si trova costretto a dover contrattare con i tedeschi il trattato di Brest-Litovsk del 1918, con il quale la nuova Russia rinuncia alla maggior parte dei suoi territori esterni.

il governo sovietico russo ad esprimersi, nei documenti ufficiali, in favore del riconoscimento dell'autonomia dei nuovi governi rivoluzionari nazionali al fine di erodere il consenso per le fazioni indipendentiste. L'opposizione ai molteplici tentativi di distacco, si concretizza sostanzialmente nell'appoggio, per lo più indiretto, ai singoli movimenti bolscevichi nazionali.

In alcuni casi, nonostante gli sforzi profusi per reprimere i moti di ribellione ed instaurare dei governi filorussi, Mosca è costretta a prendere atto dell'avvenuta separazione di una parte dei possedimenti del precedente impero zarista. In tale casistica rientrano, ad esempio, le vicende storiche della Finlandia e delle tre comunità baltiche. Eccezion fatta per la prima, durante i primi anni di guerra civile Lenin si adopera per riportare sotto il potere russo l'Estonia, la Lituania e la Lettonia. Solo dopo aver constatato l'impossibilità di una riannessione, nella seconda metà del 1919, la nuova Russia sovietica rinuncia al proprio proposito e riconosce la piena sovranità ed indipendenza dei tre Stati baltici⁶⁷.

Le vicende storiche relative alle comunità in questione sono estremamente interessanti, in quanto, consapevole dell'impossibilità di riportare sotto il proprio controllo le popolazioni transfughe, in tali occasioni il governo sovietico riconosce la legittimità della scelta del distacco richiamando espressamente il diritto di autodeterminazione dei popoli solennemente sancito nelle dichiarazioni ufficiali della rivoluzione. Nei diversi trattati di pace, infatti, si afferma che «in conformità con il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione fino alla totale secessione dallo stato di cui fanno parte, diritto proclamato dalla Repubblica socialista federativa sovietica russa, la Russia riconosce incondizionatamente l'indipendenza e l'autonomia»⁶⁸ dei popoli baltici rinunciando per sempre a tutti i diritti di sovranità precedentemente posseduti.

⁶⁷ Sul tema, tra gli altri, v. M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 494 ss.; W.C. CLEMENS, *Baltic Independence and Russian Empire*, Chippenham, 1991, pp. 28 ss.

⁶⁸ Cfr. Trattato di pace tra Russia e Estonia, stipulato il 2 febbraio 1920, riportato in B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 66 ss.

In altre occasioni, invece, al riconoscimento formale della indipendenza non segue un'effettiva rinuncia alle potestà sovrane precedentemente possedute.

Come si è accennato, all'indomani della rivoluzione d'ottobre, nelle comunità periferiche, tra le quali quella ucraina e quella bielorusa⁶⁹, si procede alla creazione di governi nazionali intenzionati a recidere ogni legame con Mosca. Anche a causa della delicata situazione politica internazionale, Lenin decide di non intervenire direttamente, ma di limitarsi a dare il proprio sostegno, anche militare, alle fazioni bolsceviche presenti in tali realtà⁷⁰. I governi socialisti, che s'instaurano nelle comunità in questione, sono pertanto formalmente autonomi ed indipendenti. Nei loro confronti, i comunisti russi sembrano adottare la stessa interpretazione del principio di autodeterminazione sottesa ai trattati di pace conclusi con le repubbliche baltiche. Nei vari discorsi dei maggiori esponenti del partito, si trova, infatti, ripetutamente espresso il riconoscimento della legittimità della decisione, eventualmente assunta da una di siffatte comunità, di secedere da Mosca per liberarsi dalla oppressione lungamente perpetrata dall'autocrazia zarista.

L'indipendenza e la sovranità delle popolazioni in questione, peraltro, sono revocate in dubbio dal reale comportamento tenuto dai differenti soggetti istituzionali. Nonostante le espressioni di dissenso manifestate in svariate occasioni dagli esponenti politici di siffatte realtà nazionali, i bolscevichi russi si assicurano, at-

⁶⁹ In merito, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 114 ss. e 150 ss.

⁷⁰ Al riguardo, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *ult. op. cit.*, p. 40, i quali osservano come, a fronte della volontà dei bolscevichi non russi di procedere ad una annessione delle rispettive comunità da parte del governo di Mosca, i comunisti russi decidono di trasformarle in Repubbliche sovietiche sovrane al fine di avere una catena di stati cuscinetto in grado di garantire una migliore difesa contro eventuali attacchi delle potenze occidentali. Tale tattica, come accennato, risponde del resto anche all'opportunità di erodere il consenso verso gli indipendentisti. Gli autori riconoscono in sostanza come nella visione del partito comunista «non era più accettabile instaurare sfacciatamente il regime sovietico «con le baionette»: d'ora in poi le baionette dell'Armata rossa avrebbero dovuto essere usate solamente *pour encourager le autres* ad instaurare i «propri» governi locali sovietici».

traverso i canali di partito, una sostanziale accondiscendenza dei diversi governi alle decisioni suggerite da Mosca⁷¹. Risale al 1919 una decisione, adottata dal Comitato esecutivo centrale panrusso in unione con i rappresentanti degli Stati non russi, ove si afferma a chiare lettere la necessità di un'alleanza militare di tutte le Repubbliche socialiste sovietiche al fine di garantire una migliore protezione contro attacchi da parte di nemici comuni. La risoluzione prevede non solo un coordinamento delle diverse forze armate, ma anche una cooperazione tra i rispettivi consigli dell'economia nazionale, le amministrazioni della finanza, del lavoro e dei trasporti ferroviari⁷². Nella visione dei comunisti russi, naturalmente, tale coordinamento dovrebbe essere diretto dal governo di Mosca e, prima ancora, dal vertice del partito.

In riferimento a siffatte repubbliche socialiste 'indipendenti', pare pertanto consentito affermare che il principio di autodeterminazione delle nazioni predicato dai comunisti russi assume sin dall'inizio un carattere meramente nominale. A fronte del riconoscimento formale della legittimità della secessione di tali comunità e della loro sovranità originaria, infatti, si perpetua sostanzialmente lo stesso sistema di governo centrale che aveva caratterizzato l'autocrazia zarista.

L'impostazione centralistica del nuovo ordinamento rivoluzionario risalta ancor più chiaramente in riferimento ad alcune comunità nazionali presenti soprattutto nelle aree caucasica ed asiatica del Paese, ove il governo russo riesce a domare i moti di ribellione riconducendo sotto il proprio controllo diretto i governi locali sorti dopo il crollo dello zarismo⁷³.

⁷¹ Sull'influsso di Mosca sugli organi di governo delle neonate formazioni statuali, v. J.N. HAZARD, *Statutory Recognition of Nationality Differences in the URSS*, in E. Allworth (cur.), *Soviet Nationality Problems*, cit., pp. 86 ss.

⁷² Sul punto, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *ult. op. cit.*, p. 46; G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica*, cit., pp. 110 s.; M. GANINO, *I casi dell'URSS e della Russia*, in S. Bartole (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nelle vicende del federalismo*, cit., p. 41.

⁷³ Rientrano in tale casistica, ad esempio, i rapporti imposti da Mosca alle comunità baškira, tatara e del Turkestan. Al riguardo, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 155 ss.

In tali casi, il principio di autodeterminazione viene fatto oggetto di una lettura estremamente riduttiva. La circostanza emerge in modo chiaro laddove si consideri che, a differenza di quanto esposto in merito alle Repubbliche baltiche ed a quelle indipendenti, alle comunità in questione non è in alcun modo riconosciuta la possibilità materiale di secedere. Sin dall'inizio, per tali formazioni il diritto di autodeterminazione nazionale trova cittadinanza solo nei limiti in cui non interferisca con il progetto del socialismo. Quanto affermato è confortato dalle risultanze di un'analisi complessiva del primo testo costituzionale della neonata Repubblica federativa russa.

Se è vero che, come si è accennato, la Costituzione del 1918 riconosce il fondamento della Repubblica nella libera unione di nazioni libere, bisogna precisare come tale libertà non possa essere considerata frutto di una sovranità originaria. Il riconoscimento a tali comunità della natura di Repubblica nazionale o di Regione autonoma dipende, infatti, solo dalla decisione discrezionale del governo di Mosca⁷⁴. Sotto diverso punto di vista, all'attribuzione del *nomen* di Repubblica autonoma non corrisponde il riconoscimento di una vera e propria autonomia politica.

Più che una struttura federativa, la forma di governo russa assume un assetto rigidamente piramidale. Tutto l'ordinamento è costruito per gradi attraverso un sistema di elezioni, formalmente democratiche, dei diversi livelli di governo. I Soviet più piccoli, infatti, eleggono non solo i rispettivi Comitati Esecutivi, ma anche i Soviet di livello superiore. Il meccanismo si riproduce ad ogni livello, sino alla creazione del Congresso panrusso dei Soviet, unico rappresentante del «potere supremo statale» (art. 12). Nell'intervallo tra le riunioni di tale organo, l'esercizio

⁷⁴ Così anche C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., p. 96 e p. 106, la quale osserva come «pur avendo proclamato nella Costituzione che la Russia sovietica trova il proprio fondamento nell'unione delle Repubbliche nazionali, la RSFR non ha tuttavia avuto origine pattizia in quanto queste ultime non esistevano ancora al momento della sua formazione». Esse erano state create «solo successivamente a partire dall'inizio del 1919 mediante atti di diritto pubblico, adottati dal potere centrale, al fine di evitare l'ulteriore 'fuga' delle nazionalità».

del potere è delegato al Comitato Esecutivo Centrale (CEC), il quale peraltro nomina il suo Presidium ed il Consiglio dei Commissari del popolo, organo esecutivo dell'apparato statale.

In tale contesto, il coinvolgimento diretto delle diverse popolazioni si limita all'elezione, a suffragio diretto, dei Soviet di base. L'ulteriore costruzione per gradi della struttura di governo si realizza, infatti, attraverso un sistema di elezioni da parte delle assemblee di livello inferiore; non è prevista la costituzione di un'assemblea federale composta da esponenti delle diverse comunità aderenti alla nuova Repubblica. In tal modo, la rappresentatività delle istanze locali a livello centrale è unicamente indiretta⁷⁵.

Il dato riveste una particolare importanza ove si consideri il riparto di competenze delineato dalla carta costituzionale. Se è vero che, in via di principio, i Soviet hanno il potere di decidere «di tutte le questioni di importanza puramente locale (per il proprio territorio)», si pone come contraltare l'obbligo espresso di dare attuazione a «tutte le deliberazioni dei corrispondenti organi superiori del potere sovietico» (art. 61). Al riguardo, bisogna ulteriormente osservare che i livelli di governo superiori esercitano un potere di controllo sull'attività delle assemblee inferiori, all'interno del quale rientra il diritto di revocare le decisioni adottate dalle stesse (art. 62). Alla delimitazione ora esposta, si affianca l'individuazione delle competenze del livello di governo centrale. Proprio in riferimento alle prerogative attinenti alla sovranità delle nazioni partecipanti alla nuova Federazione, la costituzione attribuisce all'assemblea centrale non solo la suddivisione amministrativa del territorio dello Stato, ma anche la determinazione dei confini o l'alienazione di parti del territorio della Repubblica, così come l'ammissione di nuovi membri⁷⁶.

⁷⁵ Sul punto, v. J.N. HAZARD, *loc. cit.*

⁷⁶ La breve descrizione di cui nel testo rivela in modo chiaro come la struttura delineata dalla Costituzione del 1918 non possa essere ricompresa nella categoria della forma di stato federale. L'assunto trova ulteriore conferma se si osserva che, oltre alle competenze espressamente devolute, il testo costituzionale attribuisce agli organi di governo centrale «tutte le questioni che essi ritengano soggette alla propria risoluzione» (art. 50). Il CEC, poi, è chiamato a fissare «l'indirizzo generale del Governo

L'elemento di maggiore interesse riguarda, però, la competenza espressa sul «riconoscimento della secessione dalla Federazione Russa di singole parti della stessa» (art. 49). È di tutta evidenza, infatti, che l'attribuzione esclusiva del potere di legittimare la secessione di una parte della Federazione al livello centrale di governo equivale a negare materialmente ogni possibilità di distacco. Ciò, soprattutto, in considerazione del fatto che le comunità eventualmente interessate non hanno alcuno strumento per far valere le proprie ragioni.

A ben guardare, peraltro, la natura prettamente formale del riconoscimento del diritto di autodeterminazione e di secessione discende da un fattore diverso. Pur prescindendo dalla singolare struttura di governo delineata dalla carta costituzionale, bisogna, infatti, rilevare come sia la stessa legge fondamentale a porre le premesse per il consolidamento della dittatura del partito comunista. Senza giungere alla costituzionalizzazione del ruolo del partito, il testo del 1918 afferma espressamente che, per il successo definitivo della lotta contro le classi sfruttatrici, «il potere deve appartenere interamente ed unicamente alle masse lavoratrici ed ai loro rappresentanti plenipotenziari: i Soviet dei deputati degli operai, dei soldati e dei contadini» (art. 8). A tal fine, l'elettorato attivo e passivo viene attribuito esclusivamente ad operai, impiegati, contadini e soldati (art. 64). Il dato è di estremo interesse ove si consideri che, come è stato accennato, sin dall'inizio i bolscevichi hanno un'ampia maggioranza tra i soldati e gli operai, e che, all'indomani della rivoluzione di ottobre, riescono ad espellere dai Soviet i rappresentanti degli altri movimenti politici, divenendo così unica forza politica di riferimento.

Chiare premesse del monopolio comunista della vita politica si possono rintracciare, del resto, anche nella disposizione costituzionale, in virtù della quale la nuova Federazione «guidata da-

operaio-contadino e di tutti gli organi del potere sovietico nel paese, unifica e coordina l'attività legislativa ed amministrativa e vigila affinché la Costituzione e le deliberazioni dei Congressi panrussi dei Soviet e degli organi centrali del potere sovietico siano tradotte in atto» (art. 32). Sulla natura federale della Costituzione del 1918, comunque, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo*, cit., pp. 93 ss.

gli interessi della classe operaia nel suo insieme ... priva individui e gruppi particolari di quei diritti che esse esercitano a detrimento degli interessi della rivoluzione socialista» (art. 23). Ora, se si richiamano le osservazioni precedentemente svolte sui fini ultimi del socialismo, si deve concludere nel senso della radicale esclusione di ogni reale possibilità di secessione delle comunità nazionali ricomprese nella Federazione. Quand'anche, infatti, il sistema ammettesse effettivamente una simile soluzione, tale eventualità sarebbe per certo scartata dagli stessi rappresentanti politici di tali comunità.

In conclusione, il riconoscimento solenne del diritto di autodeterminazione in capo alle nazioni partecipanti alla Federazione consacrato nella costituzione del 1918 è destinato a concretizzarsi unicamente con la, per così dire, inevitabile manifestazione della libera volontà delle diverse comunità di aderire alla neonata Repubblica.

4.4. *La questione nazionale e la nascita dell'Unione Sovietica*

L'ambiguità, brevemente illustrata, della posizione dei comunisti di Mosca nei confronti delle comunità nazionali presenti nell'ordinamento costituisce una costante anche del processo di formazione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Superata definitivamente la fase di guerra civile originatasi con la rivoluzione del 1917, nel 1922 si presenta il problema della tattica da seguire in vista della compiuta attuazione dell'ideale socialista all'interno delle nuove formazioni politiche. In tale contesto, pur nell'unità di intenti sugli obiettivi ultimi, all'interno della classe dirigente del partito emergono alcune differenze sulle vie da intraprendere⁷⁷.

Da un lato, si pone la linea politica sostenuta da Stalin e dai suoi seguaci, i quali in più occasioni si esprimono nel senso dell'opportunità di un'annessione delle Repubbliche indipendenti

⁷⁷ Per una ricostruzione dettagliata del processo che ha portato alla nascita dell'Unione Sovietica, tra gli altri, v. R. PIPES, *The Formation*, cit., pp. 269 ss.

da parte della Repubblica russa⁷⁸. Tale progetto di unificazione delle repubbliche socialiste sovietiche si collega alla ferma intenzione di eliminare ogni minima traccia della sovranità formalmente riconosciuta alle comunità periferiche del vecchio impero zarista, trasformandole da Repubbliche indipendenti in formazioni, dotate di un certo grado di autonomia, poste all'interno di un unico ordinamento statale unitario.

Dall'altro lato, si attesta la soluzione delineata da Lenin e successivamente approvata dal direttivo del partito comunista. Nelle sue dichiarazioni, il padre della rivoluzione illustra l'opportunità politica di pronunziarsi in favore della piena difesa della sovranità delle nuove realtà statuali sorte nelle aree periferiche del vecchio impero. In tale contesto, si propone di sostituire la formula dell'ingresso formale delle Repubbliche indipendenti all'interno della Repubblica russa con l'idea, formalmente più coerente con il principio di autodeterminazione dei popoli, della creazione di un'Unione federativa delle Repubbliche sovietiche europee ed asiatiche, cui aderiscano, in condizioni di parità, sia le Repubbliche periferiche sia lo Stato russo⁷⁹.

Conformemente all'intenzione ufficiale di preservare la sovranità delle singole Repubbliche, i comunisti russi decidono di non agire autoritariamente. L'idea d'imporre dall'alto la nuova soluzione federativa viene pertanto respinta dal Comitato centrale del partito, ove prevale la proposta di formulare i principi fondamentali della costituzione della nuova unione e di sottoporli

⁷⁸ Simile posizione emerge in modo chiaro in una risoluzione del 1922, adottata da una Commissione, guidata proprio da Stalin, formata su indicazione del Politbjuro del Comitato centrale del partito con il compito di esaminare i problemi relativi ai rapporti tra la Repubblica russa e le altre Repubbliche indipendenti. In tale dichiarazione si legge che «si ritiene opportuna la conclusione di un trattato tra le repubbliche sovietiche dell'Ucraina, Bielorussia, Azerbajdzan, Georgia e Armenia da una parte, e la RSFSR, dall'altra, circa l'ingresso formale delle prime nella RSFSR» (così riportato in B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 73).

⁷⁹ La linea politica di Lenin è ben riassunta nel passaggio, citato in B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *ult. op. cit.*, p. 74, in cui si osserva che «è importante che noi non forniamo argomenti agli indipendentisti, non distruggiamo la loro indipendenza, ma creiamo un vincolo di tipo nuovo, una federazione di repubbliche aventi uguali diritti».

all'attenzione dei Comitati centrali delle diverse comunità indipendenti per la loro eventuale ratifica. In sostanza, in stretta aderenza al principio dell'autodeterminazione dei popoli e, conseguentemente, della volontarietà dell'unione politica tra le diverse comunità nazionali, si stima più conveniente far apparire il processo di creazione della nuova unione come una promanazione diretta delle decisioni autonome dei singoli governi nazionali.

Anche in questa evenienza, tuttavia, la sovranità delle Repubbliche indipendenti mantiene una valenza unicamente nominale. Nessuno spazio viene concesso a petizioni non allineate con il progetto politico russo. I timidi rilievi critici (palesati in particolare dall'Ucraina) sul rischio di una identificazione tra le strutture di governo della Repubblica russa e quelle della nuova unione vengono completamente disattesi. Alla fine, i singoli governi si pronunciano in piena conformità alle direttive impartite da Mosca. È, allora, in seno al Congresso dei Soviet della Repubblica moscovita che si svolge il processo costituente della nuova federazione; ed è il medesimo organo che, immediatamente dopo la firma del trattato sull'Unione, si trasforma in Congresso dei Soviet dell'URSS⁸⁰.

La stessa procedura viene seguita anche nella fase, successiva alla conclusione del trattato di unione, di redazione della Costituzione. Da un lato, infatti, il testo è sottoposto all'esame delle assemblee delle Repubbliche federate⁸¹; dall'altro, però, i progetti formulati da queste ultime riprendono sostanzialmente la struttura delineata nel trattato di unione.

Nonostante l'impostazione adottata per la sua stesura, il testo costituzionale approvato nel 1924 contiene alcune innova-

⁸⁰ Per una più completa descrizione delle tappe del processo che, alla fine del 1922, si conclude con la stipula del trattato dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, e successivamente porta all'approvazione della Costituzione del 1924, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit. pp. 75 ss.; A.L. UNGER, *Constitutional Development in the USSR*, cit., pp. 43 ss.

⁸¹ La circostanza è menzionata espressamente nel preambolo della carta costituzionale, ove si afferma che, in sede di redazione, sono state prese in considerazione «le rettifiche e le modificazioni proposte dai comitati esecutivi centrali delle repubbliche federate».

zioni a prima vista apertamente favorevoli alle istanze delle comunità nazionali. In primo luogo, si abbandona l'ambiguità della formulazione della carta del 1918, riconoscendo espressamente che «ognuna delle repubbliche federate conserva il diritto di libera secessione» (art. 4)⁸². Tale previsione, poi, è dotata di particolare copertura costituzionale, potendo essere modificata, limitata o soppressa solo con il «consenso di tutte le repubbliche che fanno parte dell'Unione» (art. 6).

In secondo luogo, si stabilisce una limitazione delle competenze attribuite al potere federale. Diversamente da quanto disposto nella prima costituzione rivoluzionaria, infatti, non si rinviene una espressa competenza federale in tema di secessione di un membro dell'Unione, né si prevede una clausola residuale a favore del potere centrale⁸³.

In terzo luogo, la nuova struttura di governo è caratterizzata dalla presenza di una camera di rappresentanza degli interessi locali. Il CEC, infatti, è costituito dal Soviet dell'Unione, composto da rappresentanti eletti in proporzione alla popolazione nazionale, e dal Soviet delle Nazionalità, formato da rappresentanti delle Repubbliche federate ed autonome interne all'Unione⁸⁴.

Ciò posto, un'analisi più approfondita del sistema delineato dalla nuova carta costituzionale suscita seri e fondati dubbi sulla reale effettività degli istituti esposti. In primo luogo, infatti, deve rilevarsi come la soluzione adottata per la distribuzione dei seggi all'interno del Soviet delle Nazionalità determini inevitabilmente l'attribuzione della maggioranza degli stessi ai rappresentanti russi. La composizione di tale assemblea, poi, è soggetta all'approvazione finale da parte del Congresso dei Soviet dell'Unione,

⁸² Il testo della Costituzione è riportato interamente in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., pp. 414 ss.

⁸³ Al contrario, l'art. 3 Cost. prevede espressamente che «la sovranità delle repubbliche federate è ridotta solo nei limiti indicati nella presente Costituzione e soltanto per le materie attribuite alla competenza dell'Unione. Al di fuori di questi limiti ogni repubblica federata esercita il proprio potere statale in modo autonomo».

⁸⁴ Sul punto, v. J.N. HAZARD, *Statutory Recognition*, cit., pp. 88 ss.

organo di evidente rappresentanza federale, formato dai delegati dei Soviet di tutta la Federazione⁸⁵.

In secondo luogo, la rilevanza dell'attribuzione dei poteri residuali agli Stati federati è notevolmente sminuita dalla circostanza che il CEC ha «il diritto di sospendere o annullare i decreti, le deliberazioni e le ordinanze» non solo del Presidium federale, ma anche delle assemblee parlamentari e degli altri organi di potere delle Repubbliche federate (art. 20)⁸⁶.

Da ultimo, seppure la Costituzione non contenga alcun cenno al riguardo, bisogna ribadire che l'autonomia delle comunità periferiche è sostanzialmente esclusa dal monopolio politico esercitato dal partito comunista, il quale, come si è accennato, si caratterizza sin dalle origini per un'impostazione fortemente dirigista e centralista⁸⁷.

Alla luce delle osservazioni svolte, si può concludere nel senso che, nonostante il riconoscimento formale del principio della sovranità ultima delle comunità nazionali, sulla cui base le medesime hanno liberamente dato vita all'Unione sovietica conservando il proprio diritto di secessione, anche la Costituzione sovietica del 1924 segue la stessa linea dell'autocrazia centralista di origine zarista. Simile interpretazione, del resto, trova una chiara conferma nella Dichiarazione sulla formazione dell'Unione inserita all'interno della Costituzione. Ed infatti, pur ribadendo la natura volontaria dell'Unione e il diritto di secessione delle sue diverse componenti, il testo evidenzia l'ineluttabilità del processo di fusione dei diversi popoli socialisti. Non solo si osserva che «la ricostruzione dell'economia nazionale si è dimostrata impossibile durante l'*esistenza separata* delle repubbliche» e che «l'instabilità della situazione internazionale ed il pericolo di nuovi attacchi rendono inevitabile la creazione di un *fronte*

⁸⁵ In merito, tra gli altri, v. G. AMBROSINI, *L'Unione Sovietica*, cit., pp. 144 ss. e 279 ss.

⁸⁶ Potere di analoga natura è attribuito anche al Presidium del CEC, al quale l'art. 31 Cost. attribuisce il diritto di annullare o sospendere le deliberazioni dell'esecutivo federale e di quelli statali.

⁸⁷ Sul tema, v. G. AMBROSINI, *ult. op. cit.*, pp. 222 ss.

unico» (il corsivo è di chi scrive), ma si aggiunge altresì che «la stessa struttura del potere sovietico, internazionale per la natura di classe, spinge le masse lavoratrici delle repubbliche socialiste sulla via dell'unione in una famiglia socialista».

4.5. *La politica nazionale all'interno della direzione politica di Stalin*

L'ambiguità dell'impostazione adottata nella costituzione si riverbera sulla linea politica seguita dal governo centrale sulla questione nazionale. Nel corso di più di sessant'anni di storia politica dell'Unione Sovietica, infatti, l'atteggiamento tenuto dal Cremlino nei confronti dei popoli posti sotto la giurisdizione dell'Unione si contraddistingue per il suo carattere mutevole ed altalenante.

In una prima fase, corrispondente al periodo che va dalla stipulazione dei contratti nazionali alla fine degli anni venti, si afferma ad una politica di cauto favore verso le diverse sensibilità nazionali presenti nella Federazione. Tale atteggiamento trova la sua principale ragion d'essere nella fase di transizione politica, che caratterizza la vita del partito comunista in quest'epoca. Venuta meno la figura carismatica di Lenin e, con essa, la direzione unitaria della vita politica postrivoluzionaria, i bolscevichi russi si trovano a dover affrontare il problema della garanzia dell'unitarietà interna del partito.

Dal confronto per la successione non emerge una nuova figura in grado di catalizzare le varie anime della rivoluzione. La stessa elezione di Stalin – erede designato proprio dal padre della rivoluzione – a Segretario generale del Comitato centrale del partito, non viene interpretata, in un primo momento, come formale investitura di un ruolo di guida universale del movimento socialista.

In tale contesto, la necessità di consolidare il legame tra il centro e le periferie nazionali induce la direzione del partito ad assumere iniziative concrete a favore di un sostanziale riconoscimento delle autonomie nazionali. Per un primo aspetto, infatti, si

conviene di adottare una politica di 'indigenizzazione' dell'apparato di potere⁸⁸. Sulla base di una piattaforma redatta da Stalin nel 1923, viene favorito un ricambio all'interno degli organi istituzionali e di partito delle singole Repubbliche. Il processo di rinnovamento del quadro organico di entrambe le strutture prevede la graduale sostituzione degli esponenti russi con l'inserimento di elementi, di provata lealtà verso la causa del socialismo, tratti dalle rispettive intelligenzie locali.

Per un altro aspetto, il governo interviene a sostegno di un progressivo consolidamento delle diverse lingue nazionali. Si assiste, così, non solo alla nascita di associazioni e movimenti di promozione delle lingue locali, ma anche alla previsione dell'insegnamento di siffatti idiomi nelle scuole. La rinascita delle lingue locali è alla base anche della politica di sviluppo delle attività editoriali delle singole Repubbliche federate. In termini più generali, comunque, anche la politica di indigenizzazione favorisce il consolidamento del particolarismo culturale all'interno delle diverse comunità nazionali, assicurando al corpo sociale la possibilità di utilizzare la propria lingua anche nei rapporti con l'apparato burocratico.

Da ultimo, risponde allo stesso criterio informatore anche la creazione di reggimenti nazionali della milizia. Paventando il pericolo di attacchi esterni, infatti, alcune Repubbliche federate, sia dell'area occidentale che di quella asiatica, riescono ad ottenere da Mosca il permesso di organizzare proprie divisioni militari⁸⁹.

Il sopradescritto atteggiamento di apertura verso le istanze locali, unitamente agli apparenti risultati della nuova politica economica (NEP), porta ad una stabilizzazione sociale dell'Unione. Con la politica di indigenizzazione e di promozione delle

⁸⁸ Sulla politica di indigenizzazione e di alfabetizzazione delle Repubbliche non russe, tra gli altri, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 86 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 193.

⁸⁹ Sul punto, però, sembra doveroso precisare come tali reggimenti siano sempre stati sotto il controllo e la direzione di Mosca. In questo caso, infatti, non opera la politica di indigenizzazione; gli organi di vertice di simili apparati difensivi, invero, sono formati da comandanti russi dell'Armata rossa.

particolarità culturali, il partito riesce a conquistare il sostegno sia dell'intelligenza che delle classi sociali più basse delle diverse comunità nazionali non russe. A fronte del rafforzamento dell'autorità esercitata da Mosca, si registra, invero, un graduale indebolimento del seguito dei gruppi nazionalisti più estremi. Proprio la progressiva emarginazione delle frange più estremiste, però, determina un cambiamento nell'atteggiamento verso la questione nazionale.

All'interno del processo di occupazione del potere politico perseguito da Stalin, sin dagli anni trenta si assiste ad un sostanziale regresso del peso delle diverse autonomie locali⁹⁰. Sotto un primo profilo, l'indigenizzazione lascia il posto ad una chiara politica russificatrice. Attraverso il sistema delle purghe, utilizzato anche per eliminare i propri oppositori, Stalin conduce una persecuzione selettiva dei quadri degli apparati politici e burocratici delle singole comunità nazionali non russe⁹¹. Dopo aver eliminato le personalità politiche legate ai precedenti governi non bolscevichi ovvero a partiti diversi da quello comunista, vengono gradualmente rimossi anche gli esponenti delle intelligenze locali non inseriti all'interno del partito⁹². A questi vengono sostit-

⁹⁰ Sul cambiamento della politica seguita da Mosca, tra gli altri, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 92 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 219 ss.; V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., pp. 119 ss.; J.B. DUNLOP, *Faces of Contemporary*, cit., pp. 10 ss.

⁹¹ In merito, è estremamente interessante rilevare come, in assenza di addebiti concreti, l'accusa generalmente mossa nei confronti di tali soggetti sia quella di deviazionismo nazionale ovvero di partecipazione ad organizzazioni nazionaliste antisovietiche. È, quindi, proprio la promozione delle autonomie nazionali, solennemente proclamata, che viene identificata come attività contraria alle finalità del socialismo.

⁹² In verità, come accennato, la destituzione e l'allontanamento di soggetti non graditi alla direzione del partito non sono gli unici provvedimenti adottati in spregio alle diverse comunità nazionali. Nell'ultima fase delle purghe, infatti, Stalin giunge a disporre lo sterminio ovvero la deportazione di intere popolazioni ed a favorire la ripopolazione di siffatte aree da parte di nuclei russi. Tale politica ha contribuito in modo evidente a creare un pluralismo etnico anche all'interno delle diverse formazioni statuali sorte dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Con la conseguente riproposizione, in tali ambiti, dei problemi di coesistenza del tutto analoghi a quelli presenti sia nell'impero zarista che nell'ordinamento socialista.

tuiti elementi russi di provata fedeltà alla linea politica della direzione del partito.

Sotto un secondo profilo, in questa nuova fase si può assistere ad un graduale abbandono della politica di promozione delle lingue nazionali. Da un lato, infatti, il rinnovamento dei quadri della burocrazia determina un più ampio ricorso all'uso dell'idioma di Mosca. Dall'altro, il russo viene inserito con crescente frequenza nei programmi scolastici, divenendo lingua di riferimento per tutta la popolazione. Il nuovo atteggiamento traspare anche dall'appiattimento della produzione editoriale locale e, più in generale, dallo sfavore verso le manifestazioni legate alle tradizioni linguistiche e culturali nazionali.

Da ultimo, la chiara intenzione di Stalin di annullare del tutto le prerogative delle comunità nazionali, trova compimento nella fase di revisione della carta costituzionale del 1924. Nella sua relazione sul progetto di costituzione della fine di novembre del 1936, lo statista pone in evidenza la diversità del contesto sociale, in cui si era sviluppata la prima carta costituzionale dell'Unione. Osserva, infatti, come all'epoca «i residui di sfiducia verso i *grandi russi* non erano ancora scomparsi, delle *forze centrifughe* continuavano ancora ad essere attive»; nella fase presente, invece, si può affermare indiscutibilmente l'avvenuta creazione di uno stato plurinazionale, costituito sulla base del socialismo, ove «il fiorire della cultura nazionale dei popoli dell'URSS, *cultura che è nazionale nella forma, socialista nel contenuto* ... ha fatto sì che si è cambiato radicalmente l'aspetto dei popoli dell'URSS, è scomparso in essi il senso di diffidenza reciproca, si è sviluppato un sentimento di reciproca amicizia ... nel sistema d'un unico Stato federale»⁹³ (il corsivo è di chi scrive).

Il tenore del testo riportato dimostra in modo eloquente la reale posizione del leader indiscusso dell'Unione sulla questione nazionale. Da un lato, le comunità periferiche sono considerate come forze in sé e per sé potenzialmente disgregatrici e, in ogni

⁹³ Il testo integrale della relazione è riportato in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., pp. 431 ss.

caso, contrarie all'affermazione della superiorità spirituale dell'etnia russa. Dall'altro lato, si riconosce come il fine ultimo perseguito dall'Unione sin dalla sua creazione non sia stato quello di garantire la coesistenza di culture e tradizioni diverse, ma di plasmare le molteplici culture nazionali secondo i principi guida del socialismo⁹⁴.

⁹⁴ Il reale atteggiamento verso la questione nazionale traspare anche da un'attenta analisi delle condizioni, che Stalin indica come necessarie per riconoscere il passaggio delle Repubbliche autonome nella categoria delle Repubbliche federate. Primo requisito è la posizione periferica della Repubblica, in quanto «se si lascia il diritto di uscire dall'URSS, è necessario che questa repubblica, diventata repubblica federata, abbia la possibilità logica e pratica di porre la questione della sua uscita». Ora, il dato è estremamente interessante per due ordini di motivi. Da un lato, riconoscendo la possibilità di distacco solo alle comunità 'di frontiera', Stalin nega a priori l'eventualità della presenza di un'*enclave* straniera all'interno dell'area dell'Unione, confermando in tal modo la concezione di questa come blocco unitario indivisibile. Dall'altro lato, bisogna osservare come, nelle parole del segretario generale del partito, l'uso del termine 'lasciare', in riferimento all'ipotesi di separazione, contribuisca a raffigurare quest'ultima non come una facoltà intrinseca alla natura sovrana delle diverse comunità nazionali, ma come il risultato di una decisione discrezionale del governo centrale.

Secondo requisito è costituito dalla circostanza che «la nazionalità che ha dato il suo nome alla repubblica sovietica rappresenti in essa una maggioranza più o meno compatta». In merito, è doveroso osservare come la politica di russificazione e le purghe avviate dalla fine degli anni venti abbiano determinato profondi cambiamenti nella composizione delle popolazioni delle Repubbliche autonome, a volte eliminando del tutto ogni traccia di una comune appartenenza nazionale.

Da ultimo, terzo requisito per l'inserimento nel novero delle Repubbliche federate è rappresentato dalla dimensione minima della popolazione interessata. Al riguardo, Stalin indica la soglia minima di un milione di abitanti, in quanto «sarebbe un errore supporre che una piccola repubblica sovietica, avente una quantità minima di popolazione e un esercito insignificante, possa contare di esistere come uno stato indipendente. Non vi può essere dubbio che i briganti imperialisti farebbero presto a metterle le mani addosso». Ora, se è plausibile, in via di principio, limitare l'esercizio dell'ipotetico diritto di secessione a comunità di dimensione apprezzabile, bisogna rilevare come la giustificazione addotta da Stalin tradisca la sua reale visione della questione nazionale. Infatti, negando il diritto ai popoli troppo piccoli perché soggetti al pericolo di un attacco imperialista, lo statista afferma implicitamente l'impossibilità, anche solo teorica, che la comunità distaccatasi esca dalla grande famiglia socialista. Considerato il ruolo egemonico svolto dal partito comunista nella direzione della vita politica di tale 'famiglia' (su cui v. *infra*), si può allora ritenere che, anche in caso di riconoscimento del distacco di una comunità nazionale periferica, quest'ultima non riacquisterebbe in pieno la propria sovranità, dovendo sottostare alle direttive di Mosca. Per un esame sull'argomento, v. anche T. NAPOLITANO, *U.R.S.S. (ordinamento sociale e statale)*, cit., p. 187.

Tale impostazione si riverbera sulla successiva Costituzione⁹⁵. Oltre alla sostanziale conferma della subordinazione delle decisioni adottate a livello locale rispetto a quello provenienti dal potere centrale⁹⁶, la nuova carta costituzionale non prevede più il consenso obbligatorio di tutte le Repubbliche per la soppressione, la modifica o la limitazione dell'articolo che riconosce il diritto di libera secessione⁹⁷. In assenza di ulteriori disposizioni, si può quindi ipotizzare che tale diritto sia circoscrivibile o, addirittura, eliminabile attraverso la procedura di revisione della Costituzione, per la quale è richiesta non l'unanimità, ma la maggioranza dei due terzi dei voti di entrambe le camere del Soviet Supremo dell'Unione. In linea teorica, atteso che una delle due assemblee è sostituita secondo il principio della rappresentanza territoriale, la soluzione prevista potrebbe ancora essere ritenuta sufficientemente favorevole per le comunità nazionali. Peraltro, l'attribuzione alla compagine russa di un'ampia maggioranza di seggi, come agevolmente ricavabile da un esame della composizione del Soviet delle Nazioni, pone chiaramente in luce la reale subalternità degli innumerevoli popoli dell'Unione⁹⁸.

⁹⁵ Per un'analisi delle tappe che portano all'adozione della Costituzione del 1936 e delle novità introdotte dal nuovo testo costituzionale, tra gli altri, v. A.L. UNGER, *Constitutional Development in the USSR*, cit., pp. 77 ss.; G. AMBROSINI, *La nuova Costituzione sovietica*, Palermo, 1937, pp. 7 ss.

⁹⁶ Pur non riproponendo la formulazione contenuta nella Costituzione del 1924, il testo in esame afferma chiaramente che «in caso di divergenza tra la legge di una repubblica federata e la legge federale, vige la legge federale» (art. 20) ed attribuisce al Presidium del Soviet Supremo dell'Unione la possibilità di controllare che i decreti e le ordinanze adottate dal governo federale e da quelli locali siano «conformi alla legge» (art. 49).

⁹⁷ Il dato è confermato anche da un'interpretazione *a contrario* del testo costituzionale. Mentre, infatti, il dettato dell'art. 6 della carta del 1924 prevedeva l'obbligo del consenso di tutte le Repubbliche per l'intervento sul diritto di secessione e l'obbligo del consenso delle sole Repubbliche interessate per l'ipotesi di mutamento dei rispettivi confini, l'art. 18 della Costituzione del 1936 prevede solo quest'ultima ipotesi.

⁹⁸ Il requisito dei due terzi dei voti, del resto, non appare di per sé ostativo ad una revisione costituzionale in senso centralista, avendo la rappresentanza russa la possibilità di modificare la composizione del Soviet delle Nazionalità attraverso l'ammissione alla federazione di nuove Repubbliche, così come, la creazione di Repubbliche autonome, facoltà attribuite in via esclusiva al Soviet Supremo dell'Unione (art. 14).

Ad ogni modo, indipendentemente dal tenore delle disposizioni sul riparto di competenze o sul riconoscimento di diritti di sovranità in capo alle comunità partecipanti all'Unione, anche nell'impianto delineato dalla carta costituzionale del 1936 il dato più importante rimane il ruolo esercitato dal partito comunista. Diversamente da quanto previsto nelle due precedenti leggi fondamentali, il sistema tratteggiato dal testo in esame non è più connotato da una costruzione per gradi successivi realizzata attraverso una serie di elezioni indirette. Sia le assemblee centrali che quelle federali, infatti, sono elette dal corpo sociale attraverso un suffragio universale, uguale e diretto. La nuova soluzione, peraltro, non determina un mutamento sostanziale della rappresentanza politica all'interno dei diversi organi costituzionali, in quanto per la prima volta viene costituzionalizzato il ruolo guida del partito comunista. Per un primo aspetto, la presentazione dei candidati per le elezioni è riservata al partito comunista o ad organizzazioni sociali dallo stesso rigidamente controllate (art. 141). Per un secondo aspetto, dopo aver riconosciuto in via generale la libertà di associazione, l'art. 126 afferma espressamente che «i cittadini più attivi e più coscienti provenienti dalle file della classe operaia e da altri strati di lavoratori si riuniscono nel Partito Comunista (bolscevico) dell'URSS, che è il reparto d'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il consolidamento e lo sviluppo del regime socialista, e che rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazioni dei lavoratori, sia sociali che statali»⁹⁹.

⁹⁹ Il riconoscimento del ruolo egemonico del partito comunista emerge in modo ancor più chiaro nella relazione di Stalin al progetto della costituzione. Rispondendo alle critiche sollevate dalla borghesia occidentale, lo statista dà atto che la nuova costituzione «mantiene effettivamente in vigore il regime della dittatura della classe operaia, così come conserva senza modificazioni l'attuale posizione dirigente del Partito comunista dell'URSS». La ragione di tale monopolio, secondo Stalin, deve essere ricercata nell'omogeneità di classe presente nell'Unione Sovietica. L'eliminazione delle classi sociali antagoniste a quelle degli operai e dei contadini ha fatto sì che «nell'URSS non vi è terreno per l'esistenza di parecchi partiti, e neanche, di conseguenza, per la libertà di questi partiti. Nell'URSS vi è terreno per un solo partito: il partito comunista ... che difende coraggiosamente e fino all'ultimo gl'interessi degli operai e contadini». Da qui, un'ulteriore conferma, laddove fosse ancora necessario, della subalternità delle istanze nazionali.

Il monopolio del potere politico in tal modo legittimato determina, analogamente a quanto osservato per le altre carte costituzionali, un sostanziale svuotamento delle dichiarazioni solenni a favore del pluralismo nazionale. Ancora una volta, pertanto, il richiamo alla natura volontaria dell'Unione ed il riconoscimento di diritti sovrani (tra i quali si pone il diritto di secessione) in capo alle singole comunità nazionali celano, in realtà, l'impostazione fortemente centralista e dirigista del sistema.

4.6. *La questione nazionale nella fase del socialismo maturo*

Le osservazioni svolte sull'ambiguità dell'atteggiamento sovietico verso le istanze nazionali, si possono estendere anche alla successiva evoluzione storica dell'URSS. Al riguardo, appare emblematica la vicenda dell'ingresso nell'Unione delle Repubbliche baltiche di Lituania, Estonia e Lettonia. Come accennato in precedenza, all'indomani della rivoluzione, esigenze di stabilità del nuovo sistema impongono al governo la rinuncia ad ogni diritto su tali territori, già possedimenti del passato impero zarista. La situazione cambia, però, nel periodo immediatamente precedente al secondo conflitto mondiale, allorquando Stalin e Hitler concludono un trattato di non aggressione. Il patto, firmato dai ministri Molotov e Ribbentrop nel mese di agosto del 1939, contiene un protocollo aggiuntivo segreto, nel quale le due potenze definiscono le rispettive sfere di interesse su alcuni territori dell'Europa nord-orientale¹⁰⁰.

Sulla base di tali accordi, oltre ad alcune aree polacche abitate da popolazioni di etnia ucraina e bielorusa, l'Unione Sovietica annette progressivamente le tre Repubbliche baltiche. Analogamente a quanto occorso all'indomani della rivoluzione con le repubbliche socialiste indipendenti, peraltro, Mosca non compie

¹⁰⁰ Sul patto Molotov-Ribbentrop e sulle vicende che hanno portato all'ingresso delle Repubbliche baltiche nell'URSS, v. M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, cit., pp. 508 s.; B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 112 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 235; W.C. CLEMENS, *Baltic Independence and Russian Empire*, cit., pp. 46 ss..

un'invasione militare, ma si limita ad incoraggiare la conclusione di patti di mutua assistenza che diano libero accesso, all'interno dei tre stati confinanti, a stanziamenti militari sovietici. In questa prima fase, Mosca manifesta chiaramente la propria intenzione di non interferire negli affari interni delle tre Repubbliche.

Facendo leva sulla minaccia di nuovi e più gravi pericoli provenienti dall'azione bellica dispiegata da Hitler, però, il governo sovietico forza i tempi per l'inserimento delle tre Repubbliche sotto l'egida dell'Unione. Si assiste così all'occupazione militare da parte delle truppe inviate da Mosca ed alla creazione di nuovi governi fantoccio da parte di emissari del governo sovietico. Attenendosi fedelmente alle direttive provenienti dal Cremlino, gli esecutivi indicano nuove elezioni, nelle quali, anche grazie al monopolio delle candidature esercitato dalle organizzazioni legate al partito bolscevico, trionfano coalizioni filocomuniste. Il dato assume particolare interesse, in quanto, analogamente a quanto accaduto per la formazione dell'URSS, anche in questa occasione sono le assemblee rappresentative locali a chiedere formalmente l'apertura del processo di ammissione alla Federazione sovietica.

Non diversamente da quanto verificatosi con le Repubbliche indipendenti nel 1922, si può ritenere che la stipulazione del contratto nazionale con le comunità baltiche celi in realtà un atto di annessione da parte del governo sovietico. Una conferma in tal senso è data dalla determinazione, assunta dal governo sovietico all'indomani dell'approvazione, da parte del Soviet Supremo dell'Unione, della legge di ampliamento della federazione, di estendere ai nuovi territori le stesse procedure di persecuzione politica, nazionalizzazione dell'economia e russificazione delle strutture di governo già osservate per le altre realtà nazionali dell'Unione¹⁰¹.

¹⁰¹ Che l'atteggiamento tenuto dal governo sovietico sia quello tipico della potenza conquistatrice è confermato anche dalle dichiarazioni di Molotov, il quale riconosce espressamente che «i nove decimi di queste popolazioni [appena acquisite] facevano parte in passato della popolazione dell'Urss, poi staccate con la forza da potenze imperialiste occidentali quando la Russia sovietica era militarmente debole»

La materiale sottomissione delle innumerevoli popolazioni non russe ricomprese, a diverso titolo, nell'URSS accompagna anche le successive fasi di sviluppo della storia sovietica. In verità, terminata con la morte di Stalin l'era delle epurazioni e delle deportazioni, la direzione del partito sembra manifestare una reale convinzione circa l'opportunità di profondi cambiamenti nella politica sulle minoranze nazionali¹⁰². Da più parti, si predica un ritorno allo spirito degli insegnamenti di Lenin¹⁰³. Si spinge, quindi, per una nuova fase di indigenizzazione delle cariche politiche ed amministrative e, più in generale, per un reinserimento delle popolazioni deportate nei propri territori di origine. Da un punto di vista culturale, poi, si favorisce la rinascita delle letterature e delle lingue locali e si cerca di recuperare le diverse storie nazionali, affrancandole dalle distorsioni prodotte dalla storiografia sciovinista russa dell'epoca staliniana.

Già alla fine degli anni cinquanta, tuttavia, si osserva un nuovo irrigidimento nelle posizioni della direzione del partito. Anche a causa delle tensioni insorte per effetto dei moti ungheresi e polacchi di emancipazione nazionale, il Cremlino torna ad inasprire i controlli ideologici verso i movimenti autarchici. Sotto

(Molotov, citato in B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 117). Dalle parole riportate emerge in modo chiaro come l'Unione non interpretasse l'ingresso delle Repubbliche baltiche come la libera adesione al progetto politico sovietico di tre comunità nazionali sovrane ed indipendenti, ma come la riconquista di territori sottratti con la forza.

La circostanza è estremamente interessante anche sotto un diverso aspetto. Riferendosi alla dichiarazione in esame, infatti, B. Nahaylo e V. Swoboda osservano come le Repubbliche baltiche fossero diventate indipendenti e sovrane prima della formazione dell'URSS. Nella dichiarazione di Molotov si annidava, quindi, un grave *lapsus* freudiano, in quanto quest'ultimo aveva evidentemente identificato l'URSS con il vecchio impero zarista russo. Da qui, una ulteriore riprova della reale linea di continuità tra l'impostazione autocratica e centralistica del regime zarista e l'atteggiamento dei soggetti politici dell'ordinamento sovietico.

¹⁰² Sulle politiche perseguite dai successori di Stalin, tra gli altri, v. N. WERTH, *Storia*, cit., pp. 451 ss.; S.K. CARTER, *Russian Nationalism. Yesterday, Today, Tomorrow*, Londra, 1990, pp. 55 ss.

¹⁰³ Sul dibattito relativo alla questione nazionale sviluppatosi in seno al partito comunista all'indomani della morte di Stalin, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 143 ss.

diverso profilo, da un lato, inizia a diffondersi l'idea dell'avvio della fase avanzata di costruzione della società comunista e, dall'altro, si insiste sul concetto della genesi di una nuova comunità storica rappresentata dal popolo sovietico inteso in senso unitario¹⁰⁴. È questa la tesi portante del nuovo programma del partito presentata nell'ottobre 1961 al XXII Congresso¹⁰⁵. In tale contesto, infatti, si esalta la comune natura socialista delle culture nazionali e si proclama che «l'edificazione del comunismo pieno comporta una nuova fase nello sviluppo delle relazioni nazionali nell'URSS, in cui le nazioni si avvicineranno sempre di più, fino a giungere alla completa unità»¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Sul punto, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 175.

¹⁰⁵ Il Congresso in questione, peraltro, è estremamente importante, in quanto approva il nuovo statuto del partito comunista, ove si codificano i principi cardine del partito e della società politica sovietica a partire dagli anni immediatamente successivi alla rivoluzione d'ottobre. In esso, infatti, si riconosce espressamente che «sotto la guida del Partito ... si è formata e consolidata l'unità morale e politica della società sovietica» e che esso rappresenta «la più alta forma di organizzazione, la forza che dirige e indirizza la società sovietica». Sotto diverso profilo, si afferma a chiare lettere che «legge inviolabile della vita del PCUS è l'unità ideologica e organizzativa, la monoliticità delle sue file, l'elevata e cosciente disciplina di tutti i comunisti. Ogni manifestazione di frazionamento e di spirito di gruppo è inconciliabile con lo spirito marxista-leninista di partito, con la permanenza nel partito». Se si considera, poi, che «in tutta la sua attività il PCUS è guidato dalla dottrina marxista-leninista, dal Programma elaborato sulla sua base, nel quale sono indicati i compiti fondamentali del partito nel periodo della costruzione della società comunista», si può concludere nel senso della natura meramente formale delle disposizioni contenenti il riconoscimento del diritto di secessione. Se è vero, infatti, che il partito dirige con una voce sola la vita politica del Paese per realizzare i fini del marxismo, ovvero la costruzione di una società senza classi e senza Stato, non si può ritenere ammissibile, anche solo in via teorica, una ipotesi di distacco unilaterale di una parte del popolo sovietico. Per una lettura integrale del testo dello statuto del partito, così come parzialmente modificato nel 1971, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., pp. 551 ss.

¹⁰⁶ Per il testo v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 179. Gli autori osservano come, nella sua relazione, Chruščev riconosca, sotto diverso profilo, che «lo sviluppo delle lingue nazionali ... deve mirare non certo a rafforzare le barriere tra i popoli, ma ad avvicinare le nazioni». Nel programma, del resto, si nota ulteriormente che «le frontiere delle repubbliche federate all'interno dell'URSS perdono sempre più valore». Ora, è di tutta evidenza come simili dichiarazioni si pongano in netto contrasto con un effettivo riconoscimento della sovranità originaria delle diverse comunità nazionali e, soprattutto, con la conservazione in capo alle stesse di un vero diritto di secessione.

L'assunto di un avvicinamento inarrestabile delle diverse comunità nazionali diviene una delle linee guida della politica sulle nazionalità perseguita da Mosca sotto i due successori di Stalin. Pur tenendo un atteggiamento più cauto nei confronti delle istanze provenienti dalle periferie dell'Unione, sia Chruščev, nel suo ultimo periodo di governo, che Brežnev eludono, nelle dichiarazioni e nei fatti, il problema della tutela delle particolarità nazionali, sostenendo fattivamente il consolidamento dell'etnia e della lingua russa come punto di aggregazione di tutte le nazioni non russe dell'Unione. In siffatto contesto, nonostante le solenni dichiarazioni¹⁰⁷, non sussiste alcun margine effettivo per l'esercizio del diritto di autodeterminazione ed, eventualmente, per la scelta della secessione.

L'impostazione brevemente delineata trova una sanzione giuridica anche nella carta costituzionale del 1977¹⁰⁸. Dopo aver proclamato, nel preambolo, che il «fine supremo dello Stato sovietico è l'edificazione di una società comunista senza classi,

¹⁰⁷ Al riguardo riveste un particolare interesse la relazione sul progetto della costituzione del 1977, svolta personalmente da Brežnev. Il segretario del partito, infatti, da un lato critica la tesi di alcuni esponenti del partito che, facendo leva sul concetto di popolo sovietico, propone «di introdurre nella Costituzione il concetto di unica nazione sovietica, liquidare le repubbliche federate ed autonome, o di limitare fortemente la sovranità delle repubbliche federate, privandole del diritto di secessione dall'URSS e del diritto di avere relazioni con l'estero». Nell'idea di Brežnev, «l'unità socio-politica del popolo sovietico non significa affatto che siano scomparse le differenze nazionali». Dall'altro lato, è lo stesso segretario a porre dei limiti impliciti al libero esercizio della sovranità originaria delle differenti comunità nazionali. Poco dopo, infatti, afferma testualmente che «l'amicizia tra i popoli sovietici è indistruttibile, e nel corso dell'edificazione del comunismo ha luogo un *processo incessante di reciproco avvicinamento*, di reciproco arricchimento della loro vita spirituale. Ma noi ci porremmo su una via pericolosa se cominciassimo a forzare artificialmente questo processo obiettivo di avvicinamento tra le nazioni» (il testo della relazione è riportato interamente in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., pp. 481 ss.; il corsivo è di chi scrive). Ora, da un'analisi complessiva di siffatte dichiarazioni, emerge ancora una volta come, nonostante il riconoscimento formale del diritto di secessione delle comunità nazionali interne all'Unione, il reale atteggiamento della direzione del Paese miri ad una fusione delle diverse realtà statuali.

¹⁰⁸ Per un esame generale del nuovo impianto costituzionale introdotto con la carta del 1977, v. A.L. UNGER, *Constitutional Development in the USSR*, cit., pp. 183 ss.

nella quale riceverà sviluppo l'autogoverno sociale comunista», la nuova Costituzione codifica per la prima volta il centralismo democratico come principio informatore di tutta la vita politica del Paese; pertanto, se da un lato si prevede l'elettività di tutti gli organi del potere e la responsabilità politica degli stessi verso il popolo, dall'altro viene sancita «l'obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori» (art. 3). Se, accanto a tali previsioni, si pone l'ulteriore affermazione del ruolo guida affidato al partito comunista (art. 6)¹⁰⁹, si comprende agevolmente come, ancora una volta, il riconoscimento della sovranità popolare celi una sostanziale dittatura della direzione del partito. Con specifico riferimento, poi, alla questione nazionale, la nuova carta costituzionale ripropone l'idea della progressiva fusione delle nazioni, sancendo che «i cittadini sovietici di razze e nazionalità diverse hanno uguali diritti. L'esercizio effettivo di questi diritti è assicurato da una politica di sviluppo integrale e di riavvicinamento di tutte le nazioni e di tutti i popoli dell'URSS» (art. 36)¹¹⁰. Il dato più interessante, peraltro, emerge dal combinato disposto degli artt. 70, 72 e 75 della nuova legge fondamentale. Da un lato, infatti, l'art. 72 riafferma in capo ad ogni Repubblica federata la perdurante titolarità del diritto di libera secessione; dall'altro, però, l'art. 70 sancisce solennemente che l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è uno «stato plurinazionale federale *unitario* fondato sulla base del principio del *federalismo*

¹⁰⁹ Riprendendo quanto già affermato nella precedente carta costituzionale anche alla luce del nuovo statuto del partito, l'articolo in questione prevede che «il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali. Il PCUS esiste per il popolo ed è al servizio del popolo.

Il partito comunista, armato della dottrina marxista-leninista, determina la prospettiva generale di sviluppo della società e la linea della politica interna ed estera dell'URSS ...» (il testo della Costituzione è riportato integralmente in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La costituzione sovietica*, cit., pp. 509 ss.).

¹¹⁰ In via incidentale, sembra opportuno rilevare come l'articolo vada oltre, affermando che l'educazione dei cittadini deve avvenire «nello spirito del patriottismo sovietico e dell'internazionalismo socialisti», e non, quindi, nell'ottica del nazionalismo borghese.

socialista, come *risultato* della libera autodeterminazione delle nazioni e dell'unione volontaria, a parità di diritto, delle Repubbliche socialiste sovietiche». Da ultimo, l'art. 75 prevede che il territorio dell'Unione «è *unitario* ed include i territori delle repubbliche federate. *La sovranità dell'URSS si estende a tutto il suo territorio*»¹¹¹ (il corsivo è di chi scrive). Ora, definire, da un lato, unitario il territorio e lo Stato sovietico e, dall'altro, riconoscere che l'Unione è il risultato finale dell'esercizio della autodeterminazione dei popoli nazionali, porta inevitabilmente a negare una valenza sostanziale alla clausola sul diritto di secessione. L'esercizio di una simile facoltà, infatti, comporta non solo una nuova espressione della propria autodeterminazione, teoricamente esauritasi con l'ingresso nell'Unione, ma anche un'inammissibile rottura dell'unitarietà del sistema. Da qui, un'ennesima riprova della natura meramente formale del riconoscimento operato dall'art. 72¹¹² e, sotto diverso profilo, dell'impostazione profondamente centralista del sistema sorto con la rivoluzione d'ottobre.

4.7. *La reazione ai segnali di crisi del sistema: i tentativi di adeguamento dell'ordinamento alle mutate esigenze sociali*

Alla luce delle osservazioni sin qui svolte, sembra possibile tracciare un primo quadro di sintesi, individuando i caratteri es-

¹¹¹ Sotto diverso profilo, è ulteriormente interessante rilevare come l'art. 81 Cost. affermi espressamente che «i diritti sovrani delle repubbliche federate sono tutelati dall'URSS». In tal modo, le comunità nazionali interne all'Unione sono private proprio della prerogativa essenziale della loro sovranità originaria: la possibilità di difendersi da sole.

¹¹² A ulteriore conferma della natura esclusivamente formale del diritto sanzionato nell'articolo in questione, si deve menzionare la tesi affermata in via generale dalla dottrina sovietica, secondo la quale le disposizioni costituzionali in materia di diritti, che fossero prive di una normativa di attuazione di livello legislativo, non potevano essere considerata direttamente applicabili (al riguardo, v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., pp. 177 s.). Laddove, pertanto, si interpreti la secessione come l'esercizio di un diritto soggettivo collettivo, si deve ritenere che simile diritto sia rimasto lettera morta sin dall'indomani della rivoluzione di ottobre, non avendo il legislatore sovietico adottato una disciplina di attuazione del dettato costituzionale (per un'analisi più dettagliata della norma di attuazione dell'art. 72 Cost, adottata nel 1990, v. *infra* par. 4.7).

senziali comuni a tutta l'evoluzione storica dell'esperienza costituzionale sovietica. Ad un'analisi formale dei testi normativi e delle dichiarazioni solenni compiute dai diversi soggetti politici, si deve ritenere che in tutte le fasi della sua esistenza l'ordinamento sovietico abbia sempre posto a fondamento dell'intero sistema i principi della sovranità popolare e dell'autodeterminazione dei popoli. Tali principi hanno informato di sé non solo l'originaria struttura rivoluzionaria, ma anche le riforme politiche e costituzionali di volta in volta attuate all'interno della lotta per l'affermazione del socialismo.

In tale contesto, il sistema sovietico appare il frutto dell'unione libera e volontaria di una pluralità di popoli sovrani per il raggiungimento di un fine superiore. I diritti sovrani di questi ultimi trovano una sanzione espressa nelle carte costituzionali, ove la primazia degli stessi emerge non solo dal riconoscimento del loro ruolo nel funzionamento degli organi centrali o dall'attribuzione dei poteri residuali, ma anche dalla configurazione in capo ai medesimi di un vero e proprio diritto di secessione.

Sotto diverso profilo, sia la struttura centrale che quelle locali si fondano sulla sovranità ultima del popolo. L'intero sistema risulta essere costruito per gradi sulla base di una delega di funzioni che proviene dal basso: tutti gli organi amministrativi e politici sono direttamente responsabili nei confronti del rispettivo corpo elettorale, potendo da questo essere revocati in ogni momento. Come corollari del concetto di sovranità popolare si pongono i principi della collegialità e della unitarietà del potere statale¹¹³. Da un primo punto di vista, infatti, il rifiuto formale del modello autocratico zarista impone non solo la legittimazione dal basso degli organi amministrativi e politici, ma anche la preferenza per la natura collegiale dei medesimi, in quanto più idonea a rappresentare i differenti interessi e le esigenze della base sociale. Da un secondo punto di vista, il riconoscimento della sovranità assoluta del popolo porta ad escludere *in nuce* il concetto

¹¹³ Sul punto, tra gli altri, v. G. DE VERGOTTINI, *Transizioni costituzionali*, cit., pp. 111 ss.

della divisione dei poteri. Il principio dell'unitarietà del potere statale, invero, rappresenta l'inscindibilità della sovranità che il popolo esercita attraverso i propri delegati¹¹⁴.

Da un'analisi dell'ambiente giuridico in cui si collocano le carte costituzionali analizzate, peraltro, si giunge a conclusioni differenti. In realtà, è la dittatura del partito comunista bolscevico e, più in particolare, dell'apparato dirigente di quest'ultimo, il vero principio fondante di tutto il sistema. Pur senza operare una espressa distruzione dell'apparato statale, il partito riesce nel tempo a governare dall'esterno non solo l'attività degli organi statali, ma anche le scelte fondamentali del sistema politico. La costante prassi di attribuire tutte le cariche amministrative e politiche ad esponenti appartenenti alla classe dirigente del partito, permette a quest'ultimo di utilizzare lo stato come un proprio organo, per attuare le decisioni assunte dai propri vertici¹¹⁵.

In tale contesto, è emerso con evidenza come sia il principio di sovranità popolare che quello dell'autodeterminazione dei popoli siano stati sostanzialmente disattesi e, in conseguenza, anche le disposizioni sulla libertà di secessione abbiano avuto una valenza unicamente nominale. Ciononostante, per più di sessant'anni l'impianto ha tenuto: anche grazie alla costante crescita economica garantita dalle infinite risorse naturali a disposizione,

¹¹⁴ Nell'insieme di tali postulati, poi, si inserisce altresì il già menzionato dogma del centralismo democratico ed il conseguente principio dell'obbligatorietà delle decisioni assunte dai livelli superiori. In merito, v. *supra* par. 4.2.

¹¹⁵ Al riguardo, v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., p. 173, il quale osserva come il partito abbia «operato *prima* del diritto (o *al di sopra* della Costituzione), utilizzando lo stato quale suo strumento», aggiungendo che, all'interno di tutta l'area socialista, «i progetti di legge ritenuti di rilevanza notevole venivano approvati dall'ufficio di dirigenza del Partito prima di essere presentati per la discussione e l'approvazione alle Assemblee parlamentari» (in merito, l'esempio più evidente è rappresentato dal procedimento di adozione della costituzione del 1924 con la quale è stata formata l'Unione Sovietica). Più in generale, lo studioso rileva come il sistema sovietico abbia risentito delle diverse linee politiche perseguite dal partito anche a livello di forma di governo, attribuendo maggiori poteri al Consiglio dei ministri ovvero al Presidium del Soviet Supremo a seconda delle linee programmatiche dettate dal *polibjuro* e, di conseguenza, delle cariche politiche che intendevano rivestire i responsabili del partito stesso.

il sistema eretto all'indomani della rivoluzione del 1917 ha trovato una sua legittimazione nel consenso, più o meno libero, della base sociale.

Il quadro politico costituzionale, tuttavia, è destinato a subire radicali cambiamenti poco dopo la riforma del 1977. La fase di stagnazione economica in cui scivola il Paese all'inizio degli anni ottanta denuncia, infatti, apertamente non solo l'inefficacia del sistema economico assistenziale, ma anche le carenze strutturali legate al sistema burocratico, caratterizzato da un'ipertrofia dell'apparato pubblico, a sua volta dovuta alla esigenza del partito comunista di mantenere la propria *nomenklatura*. È proprio il quadro dirigente del partito, tuttavia, ad ostentare subito la sua ferma resistenza verso ogni proposta di ammodernamento del sistema. Solo nel 1985, dopo alcuni anni dalla morte di Brežnev, l'elezione di Gorbačëv a Segretario del partito segna l'avvio di un complesso processo di ristrutturazione del Paese (*perestroika*)¹¹⁶.

Nella concezione del nuovo leader, un vasto e profondo rinnovamento costituisce l'unica soluzione per poter conferire una nuova e forte legittimazione al sistema sovietico. In un primo momento, peraltro, Gorbačëv cerca di operare secondo una linea di apparente continuità con il passato. Senza proclamare rivoluzioni di principio, il Segretario mira a raggiungere un rinnovamento dell'apparato statale attraverso la denuncia sistematica dei casi di corruzione e di inefficienza¹¹⁷. A tal fine, il progetto di ristrutturazione si accompagna inscindibilmente alla valorizza-

¹¹⁶ Sul nuovo corso della politica sovietica, inaugurato con l'avvio della *perestroika*, tra gli altri, v. V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., pp. 231 ss.; ID., *Dopo l'Unione Sovietica. La perestroika e il problema delle nazionalità*, Bologna, 1991, pp. 31 ss.; B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 287 ss.; F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 285 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, 1991, pp. 28 ss.; S.K. CARTER, *Russian Nationalism*, cit., pp. 133 ss.; N. WERTH, *Storia*, cit., pp. 581 ss.; N. RIASANOVSKY, *Storia*, cit., pp. 596 ss.

¹¹⁷ A conferma della tesi che il progetto di Gorbačëv si ponesse in linea di continuità con il passato, v. J.J. LINZ - A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, Bologna, 2000, pp. 247 ss., ove si osserva come anche in questa circostanza il disegno riformatore rappresentasse un «cambiamento iniziato dal regime», e non dal corpo sociale.

zione del principio di trasparenza nella gestione della cosa pubblica (*glasnost*), di cui si invoca un'applicazione diffusa.

A fronte delle inevitabili resistenze interne di larga parte del partito, Gorbačev cerca di trovare una nuova legittimazione del proprio operato direttamente nella base sociale. A tal fine, lo stesso, da un lato, spinge verso un graduale allentamento dei meccanismi di controllo e censura mentre, dall'altro, incoraggia la mobilitazione della base sociale medesima. In tale contesto, pur nella formale riconferma del principio dell'unitarietà e della vincolatività delle decisioni del partito, nelle diverse riunioni a livello centrale e locale inizia a manifestarsi una prima timida apertura alla discussione di mozioni non dettate dall'alto. Al di fuori del partito, poi, si fa strada un clima di maggiore tolleranza verso la pubblicazione e la diffusione di opere non propriamente in linea con l'indirizzo politico del partito.

I primi segni di rottura con le linee guida imposte in precedenza dal direttivo politico si possono osservare in seno alla XIX Conferenza del partito¹¹⁸, tenutasi nel 1988, nella quale le Tesi proposte dal nuovo Segretario, volte a realizzare uno Stato socialista di diritto ove si riaffermi la completa separazione tra partito e apparato statale, si concretizzano in un ampio progetto di riforma della Costituzione del 1977. Con la legge di revisione costituzionale approvata dal Soviet Supremo nel dicembre del 1988¹¹⁹, vengono ridotte le funzioni del Presidium del Soviet Su-

¹¹⁸ Al riguardo, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., p. 289; T. SCHWEISENFURTH, *La perestroika attraverso il diritto costituzionale*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1990, p. 117; P. GÉLARD, *La réforme constitutionnelle soviétique du 1^{er} décembre 1988*, in *Pouvoirs*, 1989, p. 300..

¹¹⁹ Per un'analisi critica della legge in questione, tra gli altri, v. M. GANINO, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione costituzionale del 1 dicembre 1988*, Torino, 1989; ID., *L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbačev*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 2, pp. 377 ss.; ID., *Russia*, in P. Biscaretti di Ruffia (cur.), *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, vol. II, 1996, pp. 209 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, 1991, pp. 31 ss.; T. SCHWEISENFURTH, *La perestroika attraverso il diritto costituzionale*, cit., pp. 121 ss.; M.A. ORLANDI, *La riforma costituzionale sovietica*, in *Nomos*, 1989, n. 2, pp. 29 ss.; G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., pp. 183 ss.; C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., pp. 129 ss.

premo e viene creato un nuovo organo assembleare, il Congresso dei deputati popolari dell'URSS, a sua volta chiamato ad eleggere i membri del Soviet Supremo. La novità di maggior rilievo, peraltro, consiste nella tenue apertura verso un moderato pluralismo politico attuata con la contemporanea riforma della legge elettorale¹²⁰. Pur confermando il principio del monopartitismo, la riforma voluta da Gorbačev consente la presentazione di candidature esterne rispetto a quelle indicate dal partito. Sotto diverso profilo, la previsione di un Comitato di sorveglianza costituzionale, a cui per la prima volta viene attribuito un compito di vigilanza sulla conformità alla Costituzione di determinati atti normativi, costituisce un'ulteriore prova della volontà di profondo rinnovamento del sistema¹²¹.

L'aspro confronto politico che ne scaturisce, peraltro, determina il definitivo indebolimento delle fondamenta stesse del sistema. La spaccatura che si viene a creare tra gli esponenti della

¹²⁰ In merito, v. G. AJANI, *loc. cit.*; M. GANINO, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, cit., pp. 21 ss.

¹²¹ Come accennato, tuttavia, siffatto progetto riformatore intende innovare il funzionamento del sistema senza sconfessarne formalmente i principi fondamentali. Ad un attento esame, infatti, si può osservare come, da un lato, la supremazia del partito non sia messa in dubbio e, dall'altro, la creazione del Comitato di sorveglianza costituzionale non comporti di per sé l'abbandono del principio della legalità socialista e l'instaurazione dello stato di diritto. Per quanto riguarda il primo aspetto, bisogna rilevare come la diminuzione dei poteri del Presidium del Soviet Supremo non determini un assemblearismo puro, essendo accompagnata dalla creazione della carica monocratica del Presidente del Soviet Supremo, con poteri normativi, di indirizzo politico e di rappresentanza. Le disposizioni relative alla composizione del Congresso dei deputati popolari, poi, prevedono che un terzo dei membri sia designato direttamente dal partito o da altre organizzazioni sociali corporative. Se a questo si aggiunge che la riforma non aveva in alcun modo modificato l'art. 6 Cost. sul ruolo guida del partito, si può agevolmente concludere nel senso che la revisione costituzionale intendesse unicamente agevolare un rinnovamento delle istituzioni, senza porre in concreto pericolo la perpetuazione del sistema. Una conferma della tesi emerge anche dall'analisi delle disposizioni relative al Comitato di sorveglianza costituzionale. La legge di revisione, infatti, non aveva attribuito a quest'ultimo alcun potere di annullamento degli atti incostituzionali. La funzione di sindacato degli atti illegittimi, pertanto, era destinata a concretizzarsi unicamente in una richiesta al Congresso dei deputati popolari, il quale poteva liberamente giudicare secondo canoni politici.

corrente conservatrice del partito ed i difensori della *perestroika*, sostenuti dalla maggioranza dei neonati movimenti sociali, fa venir meno l'unitarietà del partito, e con essa l'unica vera forza motrice dell'ordinamento. In tale contesto, il Comitato Centrale, guidato da Gorbačev, spinge per ulteriori e più radicali cambiamenti, cercando in modo sempre più insistente una legittimazione diretta della base.

Dopo alcune revisioni di secondaria importanza, nel 1990 il Congresso dei deputati popolari approva nuove riforme. In particolare, con la legge costituzionale del 14 marzo 1990¹²² viene profondamente modificata la portata dell'art. 6 Cost. sul ruolo guida del partito comunista. Pur essendo ancora menzionato in modo espresso, infatti, il partito viene affiancato da altri soggetti politici, quali partiti differenti, organizzazioni sindacali e formazioni sociali di diversa natura, ai quali viene riconosciuto il diritto di partecipare alla vita politica del Paese anche attraverso propri rappresentanti eletti nelle diverse assemblee legislative¹²³.

L'apertura al multipartitismo, tuttavia, non è l'unica novità di rilievo. Seguendo la linea già tracciata con la riforma del 1988, infatti, la nuova legge costituzionale spoglia il Presidium del Soviet Supremo della originaria funzione di indirizzo politico creando la nuova figura monocratica del Presidente dell'URSS, da eleggersi a suffragio popolare diretto. In tal modo, vengono definitivamente meno anche il principio della collegialità degli organi di governo e quello dell'unitarietà del potere statale. Ad un'attenta analisi del quadro normativo delineato con la legge in

¹²² Per un'analisi organica della legge in questione, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, 1988-1990 *Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, cit., pp. 49 ss.; M. GANINO, *Russia*, cit., pp. 212 s.; ID., *L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbačev*, cit., pp. 384 ss.; ID., *Il Presidente dell'URSS*, Torino, 1991; pp. 7 ss., ove si riporta altresì il testo del provvedimento.

¹²³ Il testo dell'art. 6 Cost., così come riformato, dispone esattamente che «il partito comunista dell'Unione Sovietica, gli altri partiti politici, nonché le organizzazioni sindacali, quelle della gioventù e le altre organizzazioni sociali e i movimenti di massa partecipano attraverso i propri rappresentanti, eletti nei soviet dei deputati popolari, e in altre forme all'elaborazione della politica dello Stato sovietico e dell'amministrazione degli affari statali e sociali».

questione, peraltro, si può rilevare che, nei fatti, la prima applicazione delle nuove disposizioni non determina un cambiamento reale del sistema. Pur perdendo il monopolio dell'attività politica, il partito comunista continua ad essere la forza politica di riferimento all'interno del Congresso dei deputati popolari. Sotto diverso profilo, l'attribuzione al Presidente del ruolo di direzione politica, in sostituzione del Presidium del Soviet Supremo, non determina inizialmente uno scollamento tra l'indirizzo politico dettato dal partito e quello delineato dall'apparato di governo. Grazie ad una norma transitoria¹²⁴, infatti, viene eletto Presidente dell'URSS proprio Gorbačev, già Segretario generale del partito comunista.

La potenzialità dirompente di una simile riforma, tuttavia, induce la corrente conservatrice del partito stesso a tentare di rientrare in possesso dei pieni poteri attraverso un colpo di stato¹²⁵. La crisi irreversibile del sistema, peraltro, porta in un primo momento al fallimento del tentativo di golpe e, successivamente alla definitiva dissoluzione dell'intera formazione statale sovietica creata con il trattato del 1922¹²⁶.

4.8. (Segue): *La mobilitazione nazionale e la definitiva dissoluzione del sistema sovietico*

Le cause della fine del sistema sovietico non consistono solo nella crisi sorta all'interno del partito comunista tra conservatori

¹²⁴ Proprio per garantire la continuità del sistema, la legge di revisione prevede che la prima elezione sia compiuta dal Congresso.

¹²⁵ Al riguardo, v. S. ROMANO, *La Russia contemporanea*, in N. RIASANOVSKY, *Storia della Russia*, cit., p. 622, il quale osserva come il *putsch* dell'estate del 1991 non rappresentasse un vero e proprio colpo di stato, ma una manovra autoritaria diretta da soggetti già titolari di poteri costituzionali e finalizzata a risolvere con una «prova di forza il conflitto che aveva paralizzato nei mesi precedenti il vertice dell'Unione Sovietica».

¹²⁶ Sulle vicende che hanno caratterizzato l'ultimo periodo di vita dell'Unione, v. F. BENVENUTI, *Storia della Russia*, cit., pp. 295 ss.; M. GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, cit., pp. 107 ss.; ID., *Russia*, cit., pp. 215 ss.; C. FILIPPINI, *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e riflessi internazionali*, in G. Sacerdoti (cur.), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995, pp. 91 ss.

e sostenitori della *perestroika*, ma anche, e soprattutto, nel riacuirsi di un rapporto conflittuale tra il governo centrale e le diverse popolazioni dell'Unione. Come accennato, la forte opposizione di una parte considerevole dell'apparato del partito verso i tentativi di riforma sostenuti dal nuovo Segretario induce quest'ultimo a ricercare nella base sociale una nuova legittimazione del sistema. In particolare, Gorbačëv sostiene apertamente la nascita ed il consolidamento dei cosiddetti fronti popolari all'interno delle singole Repubbliche federate. Nella concezione del nuovo leader, simili movimenti, del tutto esterni alla struttura del partito, costituiscono il supporto fondamentale per poter operare realmente un profondo rinnovamento del sistema economico e politico.

Paradossalmente, proprio tali organizzazioni rappresentano, però, una delle principali cause della definitiva crisi politica dell'ordinamento sovietico. Sull'onda delle nuove aperture provenienti dal centro, infatti, nelle diverse comunità periferiche riprendono vigore le molteplici rivendicazioni nazionali represses, o anche semplicemente disattese, da Mosca sin dall'indomani della rivoluzione di ottobre.

In un primo momento, le richieste provenienti dalle singole repubbliche riguardano principalmente aspetti legati al campo linguistico-culturale¹²⁷. Dapprima in Bielorussia e, poi, nelle Repubbliche baltiche, si moltiplicano le istanze per ottenere un formale riconoscimento degli idiomi locali come lingue nazionali.

La profonda crisi economica, che caratterizza il Paese in questo periodo, concorre ad inasprire ulteriormente i toni del confronto tra Mosca ed i movimenti popolari delle Repubbliche dell'area occidentale, maggiormente danneggiate dal sistema economico redistributivo adottato dal governo sovietico sin dai primi anni della pianificazione. In tale situazione, accanto alle istanze relative alla tutela delle lingue locali, si rafforzano sempre più le richieste di attuazione di un vero decentramento politico e finanziario.

¹²⁷ Sul tema, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 309 ss.

Il Cremlino, tuttavia, non appare ancora pronto a compiere dei cambiamenti così radicali. Come accennato, il progetto di Gorbačëv si prefigge di rinnovare il sistema cercando unicamente di eliminare le inefficienze dettate da un apparato vecchio e corrotto. In nessun modo, però, la direzione politica del partito sembra favorevole ad una sostanziale rivalutazione delle istanze autonomistiche provenienti dalle singole realtà nazionali poste alla periferia del Paese.

L'indifferenza che, anche in questa occasione, il governo centrale dimostra verso le richieste dei fronti popolari si rivela quanto mai miope. Il contesto politico-sociale, infatti, è profondamente mutato rispetto al passato. In primo luogo, il graduale esaurimento dei fondi, provenienti dall'estrazione ed esportazione di risorse naturali, condanna il Paese ad una stagnazione economica senza precedenti. Ciò alimenta un nuovo fattore di crisi del consenso verso il sistema, soprattutto in quelle realtà periferiche maggiormente danneggiate dal sistema redistributivo adottato da Mosca. In secondo luogo, l'attuazione della *glasnost* e l'allentamento del regime dei controlli, voluti dal Cremlino per mettere in atto la *perestroika*, causano un'irrimediabile breccia nel monopolio politico esercitato dal partito comunista. Le nuove possibilità offerte ai dissidenti politici e, più in generale, ai rappresentanti delle diverse intelligenzie nazionali generano, quindi, un riacuirsi delle istanze nazionaliste per lungo tempo sopite. Il concorso di tali fattori determina inevitabilmente una progressiva radicalizzazione dello scontro tra Mosca e le comunità periferiche dell'Unione, con una conseguente deriva dei fronti popolari in movimenti nazionalisti¹²⁸.

¹²⁸ Sull'evoluzione delle richieste dei fronti popolari, v. V. STANLEY VARDYS, *Sajudis: National Revolution in Lithuania*, in J. Arveds Trapans (cur.), *Toward Independence: The Baltic Popular Movements*, Boulder, 1991, pp. 11 ss.; J. ARVEDS TRAPANS, *The Sources of Latvia's Popular Movement*, ivi, pp. 25 ss.; V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico*, cit., p. 236; B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit. pp. 338 ss.; W.C. CLEMENS, *Baltic Independence and Russian Empire*, Chippenham, 1991, pp. 98 ss., ove, tra l'altro, si osserva come simili movimenti abbiano, da principio, lottato per una rivisitazione della storia delle singole comunità nazionali, soprattutto in relazione alle vicende che avevano portato al loro ingresso nell'Unione. Al riguardo, particolare rile-

È in questo contesto che gli esponenti delle intelligenzie locali iniziano a discutere apertamente della necessità di tutelare pienamente la sovranità ed i diritti nazionali delle singole comunità. In questa fase, peraltro, la soluzione separatista non è ancora presa in considerazione. Le richieste avanzate, infatti, non mirano a raggiungere una definitiva dissoluzione dei legami politici tra centro e periferia¹²⁹. La sovranità invocata dai movimenti popolari è concepita nell'accezione di piena autonomia politica all'interno dell'ordinamento politico vigente e non nel senso dell'indipendenza esterna rispetto al sistema. I diritti nazionali, poi, consistono nel riconoscimento di una cittadinanza delle singole Repubbliche e nell'attribuzione ai governi locali della competenza esclusiva in tema di disciplina della lingua e delle questioni di cultura nazionale, così come della delicata materia dell'immigrazione all'interno dei rispettivi territori.

Il sostegno popolare nei confronti di tali movimenti induce anche gli esponenti locali del partito a prendere gradualmente le distanze dalla linea politica dettata da Mosca¹³⁰ e ad accondiscendere ad alcune richieste. A fronte, infatti, dell'ennesimo tentativo da parte della direzione politica del partito di approvare riforme costituzionali in grado di limitare ulteriormente i poteri delle Repubbliche periferiche¹³¹, i Soviet supremi di queste ultime si de-

vanza assume la richiesta avanzata dai movimenti popolari delle Repubbliche baltiche per ottenere da Mosca la pubblicazione integrale degli accordi Molotov-Ribbentrop del 1939. Tale vicenda, infatti, rappresenta il primo episodio in cui viene apertamente messa in discussione la lealtà verso il sistema sovietico.

¹²⁹ In merito, v. S. ROMANO, *La Russia contemporanea*, cit., p. 604, il quale osserva come «i movimenti nazionali del Baltico avevano un forte seguito, ma restavano nei confini della legalità». Così anche V. ZASLAVSKY, *Dopo l'Unione Sovietica*, cit., pp. 55 s.

¹³⁰ Ancora alla XIX Conferenza del partito, Gorbačëv afferma chiaramente che errano coloro che «pensano che la linea del decentramento apra le dighe al localismo o all'egoismo regionale» e che ogni tentativo di isolamento nazionale può solo determinare un «impoverimento sociale e culturale» (cit. in B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 373).

¹³¹ Sul punto v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 386, ove si osserva come il progetto di riforma costituzionale, presentato da Gorbačëv dopo la XIX Conferenza del partito, attribuisca al Soviet Supremo dell'URSS il potere di casare l'eventuale decisione di una Repubblica di procedere alla secessione unilaterale,

terminano ad affermare ufficialmente le proprie prerogative sovrane. Tra le altre iniziative, alla fine del 1988, vede la luce la prima dichiarazione di sovranità da parte del Soviet supremo estone, in base alla quale, pur non operandosi un distacco unilaterale dal resto dell'Unione, alla Repubblica viene riconosciuto un vero e proprio diritto di veto sulle leggi promulgate dal governo centrale¹³².

Solo in questo momento, il Cremlino sembra prendere piena coscienza della crisi profonda che attraversa il sistema pseudofederale instaurato con il trattato del 1922 e dei gravi pericoli che insidiano la sua stessa sopravvivenza. Pur dichiarando incostituzionali i provvedimenti dei parlamenti locali, quindi, il Cremlino riconosce l'opportunità di affrontare la questione nazionale, recuperando l'originale impianto leniniano. Anche in questa occasione, tuttavia, la piattaforma del governo centrale sconta la sua inadeguatezza. Da un lato, infatti, le proposte di rivalutazione delle prerogative locali appaiono chiaramente retoriche; dall'altro, anche quest'ultimo progetto respinge l'idea di una revisione profonda del trattato del 1922, istitutivo dell'URSS, e, più in generale, si oppone nettamente all'idea di una revisione in senso confederale del legame politico tra le parti costitutive dell'Unione¹³³.

Davanti all'ennesima prova dell'ambiguità della posizione di Mosca sulla questione nazionale, le Repubbliche intraprendono la strada della completa indipendenza. Le diverse assemblee parlamentari adottano, in rapida successione di tempo, una serie di leggi, con le quali istituiscono la cittadinanza repubblicana e preve-

così come, più in generale, il potere di annullare tutti i provvedimenti dei governi locali ritenuti in contrasto con l'interesse del Paese ovvero la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza in determinate località e, conseguentemente, instaurare forme speciali di amministrazione.

¹³² Analoghe vicende possono riscontrarsi in Lituania ed in Lettonia, nell'estate del 1989. Sul punto, v. M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, cit., pp. 510 s.

¹³³ Il progetto di riforma non solo conferma il principio dell'indissolubilità dell'Unione, ma continua altresì a prevedere il potere del governo centrale di annullare le leggi repubblicane ritenute eccedenti le competenze attribuite dalla costituzione. Al riguardo, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., p. 400; S. ROMANO, *La Russia contemporanea*, cit., p. 605.

dono la possibilità del ricorso allo strumento referendario per decidere un'eventuale secessione unilaterale dal resto dell'Unione¹³⁴.

La già grave crisi del sistema, peraltro, si radicalizza ulteriormente in seguito alle elezioni politiche dell'inizio del 1990. Ammesse per la prima volta candidature ulteriori rispetto a quelle indicate dal partito, le elezioni fanno registrare, infatti, la chiara vittoria dei fronti nazionali e la netta sconfitta dei candidati locali del partito. La nuova composizione delle assemblee rappresentative locali determina, quindi, una decisa svolta delle Repubbliche periferiche verso la soluzione separatista. L'11 marzo 1990 il nuovo parlamento lituano decide di recidere formalmente ogni legame politico con il resto dell'Unione, affermando solennemente la propria indipendenza e cambiando nome da RSS lituana a Repubblica lituana. Sulla stessa linea della Lituania si pongono successivamente anche l'Estonia e la Lettonia.

La reazione del governo sovietico è immediata: da un lato, il Cremlino denuncia l'illegittimità di simili provvedimenti e minaccia gravi ripercussioni a livello economico; dall'altro, cerca di far rientrare la crisi palesando una disponibilità a trattare sulle modalità di un eventuale distacco definitivo. Proprio tale ultimo aspetto assume particolare importanza nell'economia del presente lavoro, in quanto, per far rientrare la crisi, Gorbačëv sollecita l'approvazione di una legge sulla secessione, attuativa della previsione dell'art. 72 della carta costituzionale. La rilevanza di tale disciplina si apprezza in maniera ancor più evidente, laddove si consideri che essa costituisce uno dei pochi tentativi di regolamentare in modo specifico il diritto costituzionale alla secessione.

Il testo è costituito da 20 articoli, nei quali viene disciplinato il procedimento necessario per giungere alla secessione dall'Unione¹³⁵. Si tratta di un processo lungo ed articolato. In primo

¹³⁴ Al riguardo, oltre alla legge della Lituania del 4 novembre 1989, si possono ricordare i provvedimenti di alcune Repubbliche caucasiche, quali l'Azerbajdžan e la Georgia. Per una rassegna dei principali provvedimenti di questa fase, v. B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, cit., pp. 416 ss.

¹³⁵ Per un'ampia analisi del testo legislativo in questione, tra gli altri, v. M. GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, cit., pp. 37 s., H. CARRÈRE D'ENCAUSSE, *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Parigi, 1990, pp. 359 ss.

luogo, la richiesta di secessione può essere avanzata solo da una Repubblica federata e non da comunità di rango inferiore, quali ad esempio le Repubbliche autonome. In secondo luogo, il lungo iter procedimentale prende avvio con un referendum, indetto all'interno della Repubblica interessata su richiesta del Soviet supremo della Repubblica medesima o di un decimo dei cittadini sovietici ivi residenti¹³⁶. Tale votazione, poi, è ritenuta valida, solo a condizione che si sia espressa positivamente la maggioranza dei due terzi dei cittadini sovietici residenti nella Repubblica 'secessionista'.

L'esito favorevole del voto referendario, peraltro, non costituisce ancora una condizione sufficiente per poter procedere al distacco unilaterale dal resto dell'Unione. La legge, infatti, prevede che il Soviet Supremo della Repubblica interessata alla secessione debba preliminarmente verificare la regolarità del referendum, potendo in caso negativo indire una nuova votazione nell'arco temporale di tre mesi. Il risultato definitivo della consultazione popolare, quindi, deve essere sottoposto all'esame di tutte le altre Repubbliche e formazioni autonome della federazione. Le eventuali osservazioni, poi, vengono vagliate dal Congresso dell'Unione. Solo con l'esaurimento di tutti questi passaggi, si apre un periodo di transizione di cinque anni, in cui il governo federale e la repubblica separatista sono chiamati ad affrontare le questioni politiche ed economiche connesse al distacco.

Anche in questa fase, peraltro, la secessione non è ancora una ipotesi inevitabile, in quanto la legge prevede che, proprio nell'ultimo periodo della fase transitoria, si possa svolgere un nuovo referendum¹³⁷. Analogamente a quanto previsto per la prima votazione referendaria, anche in questo caso è richiesta l'approvazione da parte dei due terzi dei cittadini residenti sul territorio oggetto della secessione. Se il voto non raggiunge la

¹³⁶ Per espressa previsione legislativa, il voto popolare deve tenersi da sei a nove mesi dopo la sua indizione.

¹³⁷ L'indizione di tale voto è considerata obbligatoria, nel caso in cui la richiesta provenga da un decimo dei cittadini sovietici residenti nella Repubblica federata interessata al distacco.

maggioranza richiesta, la legge stabilisce l'impossibilità di procedere ad una nuova istanza prima di dieci anni. In caso, invece, di un nuovo esito favorevole alla separazione, spetta al Congresso dei deputati popolari dell'Unione il compito di confermare l'avvenuto distacco: solo in seguito a questa sanzione formale viene meno ogni legame tra la comunità secessionista e la federazione. Quest'ultima, infine, è chiamata a provvedere con legge costituzionale alle riforme resesi necessarie dalla secessione.

Ora, da un'analisi complessiva della disciplina in questione, emerge chiaramente come, dietro una formale apertura a favore delle istanze separatiste, si celi ancora la ferma volontà del Cremlino di ostacolare ogni richiesta indipendentista. Sotto un primo profilo, infatti, la previsione della soglia della maggioranza dei due terzi costituisce un serio ostacolo al successo delle richieste dei movimenti nazionalisti. A causa delle politiche di russificazione e di emigrazione forzata adottate in più occasioni dal governo, invero, la popolazione delle Repubbliche federate non è più caratterizzata da una omogeneità etnica. Il dato assume particolare rilievo, in quanto, nella maggior parte dei casi, la dimensione dell'etnia locale non è in grado di garantire da sola il raggiungimento della soglia richiesta dalla legge sulla secessione¹³⁸; ed è chiaro che le minoranze allogene siano naturalmente portate ad opporsi ad un distacco dalla madrepatria.

Sotto un secondo profilo, proprio queste minoranze sono oggetto di una particolare tutela. Sia nel caso di formazioni amministrative autonome interne alle Repubbliche secessioniste, sia nel caso di minoranze prive di statuto politico particolare, infatti, la legge prevede l'applicazione di un voto separato. In sostanza, siffatte comunità hanno la possibilità di esprimersi non solo sull'ipotesi di secessione della Repubblica federata all'interno della quale sono inserite, ma anche su un'eventuale divisione dalla co-

¹³⁸ La rilevanza di tale osservazione in riferimento alla minacciata secessione delle Repubbliche baltiche emerge con chiarezza laddove si prenda in esame la composizione multietnica delle popolazioni di tali Repubbliche. Per un'analisi più approfondita sul punto, v. V. ZASLAVSKY, *Dopo l'Unione Sovietica*, cit., pp. 51 ss.; J.J. LINZ - A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, cit., pp. 298 ss.

munità separatista e reingresso nell'Unione. L'intento dissuasivo di una simile disposizione è chiaro, laddove si consideri che la Repubblica, che intenda secedere, può vedersi privata di alcune parti del suo territorio, le quali, con tutta probabilità, andrebbero a costituire delle *enclaves* sovietiche all'interno del nuovo Stato.

Sotto un terzo ed ultimo profilo, la previsione di una possibile pluralità di votazioni referendarie dimostra come il Cremlino miri, da un lato, a rendere difficilmente reversibili le votazioni contrarie all'ipotesi secessionista e, dall'altro, a non attribuire una portata vincolante alle pronunce eventualmente favorevoli alla soluzione separatista.

Oltre alla legge di attuazione dell'art. 72 Cost., peraltro, il governo tenta di recuperare lo strappo compiuto dalle Repubbliche periferiche proponendo una riforma delle relazioni economiche tra il centro e le singole comunità politiche nazionali e, più in generale, del riparto di competenze tra i diversi soggetti dell'Unione. Ad una restrizione delle funzioni in ambito economico si affianca quindi una, apparentemente rigida, delimitazione delle competenze negli altri settori. Diversamente da quanto previsto nel testo costituzionale del 1977, sulla base del quale il governo centrale poteva estendere le proprie competenze *ad infinitum*, la legge adottata nel mese di aprile del 1990¹³⁹ dispone infatti che l'elenco delle materie devolute alla giurisdizione del potere federale sia modificabile solo con il consenso delle altre parti dell'Unione. Un ulteriore elenco di materie definisce le sfere di competenza congiunta del governo centrale e dei governi periferici. Per il resto, viene confermato il principio di devoluzione residuale in favore delle Repubbliche e si introduce la possibilità, per entrambi i livelli di governo, di contrattare la concessione di alcune attribuzioni. Di grande interesse, da ultimo, appare la scelta di inserire anche le Repubbliche autonome tra i soggetti coinvolti dalla ridefinizione del riparto di competenze.

¹³⁹ Al riguardo, v. M. GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, cit., pp. 38 s.; C. FILIPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., pp. 135 s.; G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., pp. 191 s.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, cit., pp. 59 ss.

In tal modo, infatti, il Cremlino tenta di ridurre la forza d'urto delle Repubbliche federate, contrattando direttamente con le comunità più piccole i margini per una rinnovata lealtà all'apparato centrale. Anche in questo caso, tuttavia, la riforma è destinata a rimanere sulla carta. Da un lato, invero, non vengono in alcun modo previsti dei meccanismi di tutela del nuovo riparto di competenze; dall'altro, viene riconosciuta alla nuova figura monocratica del Presidente dell'Unione la facoltà di sospendere, disapplicare o annullare eventuali provvedimenti, anche delle comunità periferiche, ritenuti illegittimi.

Ancora una volta, pertanto, si riproduce l'ambiguità di fondo della posizione tradizionalmente assunta dal governo sovietico sulla questione nazionale. In questo caso, tuttavia, la sostanziale chiusura verso le istanze di rinnovamento provenienti dalle Repubbliche periferiche porta al crollo definitivo del sistema. Non solo, infatti, le Repubbliche baltiche non recedono dalle rispettive dichiarazioni di indipendenza, ma ad esse si aggiungono anche i proclami solenni di gran parte delle altre Repubbliche dell'Unione. Il tentativo di Gorbačëv di rinsaldare l'unità dell'ordinamento attorno alla struttura centrale mediante il ricorso ad ambigue dichiarazioni oscillanti tra dure minacce di ripercussioni economiche e timide aperture al dialogo, induce i governi delle altre repubbliche a dichiarare la propria sovranità o, addirittura, la piena indipendenza dall'Unione¹⁴⁰ ed a stabilire autonomamente rapporti diretti con le altre Repubbliche ribelli su base bi o multilaterale, scavalcando apertamente il Cremlino¹⁴¹.

¹⁴⁰ È il caso della Repubblica russa, la quale, senza uscire dall'Unione, il 12 giugno 1990 adotta una dichiarazione di sovranità, che pone le proprie leggi al di sopra di quelle adottate dal governo sovietico. Per un'elencazione precisa delle diverse dichiarazioni di sovranità e di indipendenza che si sono succedute, v. C. FILIPPINI, *L'evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell'ex URSS*, in S. Bartole - P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*, cit., p. 94.

¹⁴¹ In tal senso si pongono gli accordi e le dichiarazioni di solidarietà a sostegno delle Repubbliche baltiche da parte del Soviet Supremo della Repubblica Russa, con i

Solo in questo momento, davanti alla completa delegittimazione del sistema ed alla definitiva secessione non solo delle Repubbliche baltiche, ma anche di Georgia, Moldavia ed Armenia, il governo centrale si avvede della necessità di mutare atteggiamento. Cerca così di perpetuare la propria esistenza, proponendo per la prima volta una riformulazione del trattato istitutivo dell'Unione con le rimanenti Repubbliche federate.

Dopo una prima proposta, presentata alla fine del 1990, ancora connotata da una chiara supremazia del potere federale, nel marzo del 1991 il Cremlino propone un nuovo progetto. La bozza sottoposta all'attenzione delle Repubbliche periferiche registra un arretramento del ruolo del governo federale, il quale dovrebbe operare solo ed esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitegli dai membri della federazione. Per far fronte all'opposizione dei governi locali, Gorbačëv tenta di legittimare la proposta di riforma chiamando in causa direttamente il corpo sociale. Viene quindi indetto un referendum popolare sull'opportunità di preservare l'Unione come federazione rinnovata di Repubbliche sovrane¹⁴². L'esito positivo del voto spinge il Cremlino a presentare un nuovo e più articolato progetto di riforma del trattato del 1922, disegnando una struttura quasi confederale¹⁴³.

Una serie di circostanze, tuttavia, induce a ritenere falsato il test referendario: da un lato, nelle Repubbliche baltiche il voto sul quesito proposto dal governo federale viene boicottato attraverso l'indizione di un referendum locale sulla completa indi-

quali quest'ultima aveva manifestato la propria disponibilità a instaurare rapporti commerciali diretti anche in contrasto con l'embargo imposto dal governo centrale.

¹⁴² Per un'analisi più approfondita sul punto, v. V. ZASLAVSKY, *Dopo l'Unione Sovietica*, cit., pp. 123 ss.; J.J. LINZ - A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, cit., p. 269.

¹⁵³ Oltre ad un'ulteriore riduzione delle attribuzioni del governo centrale ed un ampliamento delle materie devolute alla competenza congiunta, infatti, il progetto presentato nel luglio del 1991 prevede un sostanziale rafforzamento della natura sovrana degli Stati membri dell'Unione, attribuendo a questi ultimi la possibilità di disapplicare le leggi federali in contrasto con la normativa adottata a livello locale. A effettiva tutela del nuovo assetto costituzionale, il progetto prevede altresì l'istituzione di una Corte Costituzionale incaricata, fra l'altro, di dirimere eventuali conflitti tra centro e periferia.

pendenza dall'Unione¹⁴⁴; dall'altro, in diverse Repubbliche, come la Repubblica russa, il voto sul progetto federale viene affiancato da un voto sulle proposte di riforma dell'assetto costituzionale locale¹⁴⁵. In tale contesto, ancora una volta il consenso manifestato verso l'idea di una riformulazione del trattato istitutivo dell'Unione non sembra dar conto della reale volontà del Paese.

Anche l'ultimo tentativo, pertanto, è destinato a fallire. Da un lato, la crisi irreversibile dell'apparato centrale evidenziata dal tentativo di golpe dell'estate del 1991 e, dall'altro, le profonde divergenze tra gli interessi delle Repubbliche¹⁴⁶ portano al definitivo abbandono del progetto di un nuovo trattato¹⁴⁷. Con un accordo concluso a Minsk l'8 dicembre 1991¹⁴⁸, i rappresentanti delle Repubbliche russa, bielorusa ed ucraina convengono sulla definitiva cessazione dell'URSS quale soggetto di diritto internazionale e sulla creazione di una Comunità di Stati Indipendenti, aperta all'adesione anche di altri Stati, quale nuovo centro di riferimento per la risoluzione di eventuali conflitti tra i suoi membri e per il coordinamento di iniziative di cooperazione. La successiva adesione al nuovo progetto, raggiunta con la conclusione dell'accordo di Alma Ata del 23 dicembre 1991 da parte della quasi totalità delle Repubbliche federate dell'Unione, segna la

¹⁴⁴ Al riguardo, v. M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, cit., pp. 511 s.

¹⁴⁵ In merito, v. S. ROMANO, *La Russia contemporanea*, cit., p. 621.

¹⁴⁶ Mentre le Repubbliche maggiori richiedevano la creazione di una struttura quasi confederale che garantisse una piena autonomia dei governi locali negli affari interni e nello sfruttamento delle risorse, le Repubbliche minori, che avevano a lungo beneficiato del sistema redistributivo adottato dal centro, continuavano a sostenere l'idea di una federazione forte.

¹⁴⁷ Sul punto, v. C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., p. 141, ove si sottolinea come, nel disperato tentativo di salvaguardare l'Unione, l'ultimo progetto proposto nel mese di novembre del 1991, prevedesse la creazione non di uno «Stato federativo democratico sovrano», ma di uno «Stato confederativo democratico che esercita il proprio potere entro i limiti delle attribuzioni che gli sono state conferite volontariamente dalle parti del Trattato».

¹⁴⁸ Il testo dell'accordo, così come quello del protocollo successivamente firmato ad Alma Ata, è riportato in G. Sacerdoti (cur.), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995, pp. 133 ss.

definitiva estinzione dell'URSS, che viene ufficializzata con le dimissioni di Gorbačev da Presidente dell'Unione e con l'autoscioglimento del Congresso dei deputati popolari¹⁴⁹.

4.9. *Secessione e Costituzione nell'Unione Sovietica: alcune brevi conclusioni*

Dalla descrizione della complessa evoluzione storica e politica dell'ordinamento sovietico emerge in modo evidente la rilevanza di siffatta esperienza all'interno di un'indagine sui rapporti tra secessione e costituzione. Molteplici sono, infatti, le riflessioni che si possono compiere sulla base della ricostruzione compiuta.

Una prima considerazione riguarda la delicata questione della possibilità materiale per un ordinamento statuale di disciplinare il fenomeno medesimo della secessione. Come accennato, coloro che sostengono l'inconfigurabilità di un diritto di secessione, infatti, negano la stessa possibilità che un ordinamento contenga delle norme sul tema, in quanto, in caso contrario, tali disposizioni rappresenterebbero inevitabilmente delle clausole di autodistruzione del sistema. A parere di tali studiosi, una simile

¹⁴⁹ Sull'estinzione e, più in generale, le vicende dell'ultimo periodo di vita dell'Unione Sovietica, tra gli altri, v. M. GANINO, *I casi dell'URSS e della Russia*, in S. Bartole (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nelle vicende del federalismo*, cit., pp. 48 ss.; ID., *Dopo l'Unione Sovietica: il federalismo della nuova Russia*, in N. Olivetti Rason (cur.), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, pp. 39 ss.; R. RICH, *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, in *European journal of international law*, 1993, n. 4, pp. 44 ss.; C. FILIPPINI, *Dall'impero russo alla federazione*, cit., pp. 133 ss.; G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit., pp. 193 ss. Sulla transizione che ha caratterizzato la Federazione russa all'indomani della definitiva dissoluzione dell'URSS, oltre alle opere ora indicate, si rinvia ai contributi contenuti in M. GANINO - A. DI GREGORIO - C. FILIPPINI (cur.), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Milano, 2005, ove si sottolinea come in molteplici ambiti si possa riscontrare una sostanziale continuità tra il sistema sovietico e l'attuale ordinamento costituzionale. Così, particolarmente in relazione ai rapporti di potere tra centro e periferia, nonostante l'impostazione pattizia sottesa ai trattati conclusi nel 1992 ed al successivo assetto federale della costituzione del 1993, l'attuale organizzazione è caratterizzata da un marcato centralismo.

previsione sarebbe ontologicamente incompatibile con la natura stessa dell'ordinamento statuale, concepito unicamente come strumento necessario per la costituzione e la preservazione di una determinata comunità politica.

Ora, a differenza di quanto si è potuto osservare nelle esperienze statunitense e canadese, nelle quali, nel silenzio delle carte costituzionali sul tema della secessione, il dibattito politico ha riguardato soprattutto la natura ultima del patto costituzionale, il caso sovietico dimostra inequivocabilmente come il fenomeno possa costituire oggetto di una espressa previsione costituzionale. Rientra, quindi, nella discrezionalità del potere costituente la decisione ultima di dare, o meno, cittadinanza ad una simile clausola.

Al riguardo, sembra possibile compiere una seconda osservazione. Da un'analisi attenta dei diversi testi costituzionali che si sono succeduti nel corso della storia sovietica, invero, emerge come gli unici soggetti a cui venisse riconosciuta la possibilità di secedere fossero le Repubbliche federate. Il dato assume un particolare rilievo se si considera la peculiarità dell'ordinamento sovietico. Pur prescindendo dalle innumerevoli minoranze etniche prive di una propria dimensione istituzionale, infatti, si deve sottolineare come, sin dalle origini, l'Unione Sovietica abbia previsto una serie di livelli di autogoverno, riconoscendo formalmente ad una pluralità di comunità etniche delle forme di autonomia politica territoriale. A ciò si aggiunga che la propaganda politica ha sempre inteso il principio fondamentale del diritto all'autodeterminazione dei popoli nella sua accezione più estesa¹⁵⁰. In tale contesto, si deve ritenere che la decisione di limitare il riconoscimento del diritto di secessione alle sole Repubbliche federate sia stata unicamente una scelta discrezionale del costituente sovietico.

¹⁵⁰ L'assunto trova una conferma proprio nella disciplina della secessione adottata dal legislatore sovietico nel 1990, ove, come si è accennato, si attribuisce una particolare tutela alla volontà, eventualmente espressa dalle comunità etniche interne alla Repubblica secessionista, di continuare a far parte dell'Unione, riconoscendo così la possibilità di avere delle *enclaves* sovietiche all'interno del nuovo Stato. Sul punto v. *supra* par. 4.7.

Si può pertanto concludere nel senso che sia la previsione all'interno dell'ordinamento di una disposizione che legittimi l'ipotesi della secessione di una parte della comunità, sia la definizione dei soggetti a cui tale possibilità sia riconosciuta sono il frutto di quella complessa valutazione di interessi che si opera in sede di determinazione dell'assetto costituzionale fondamentale di ogni collettività politica statuale.

Da un'analisi più circostanziata, peraltro, si può osservare che la codificazione, a livello costituzionale, dell'istituto della secessione non equivale di per sé a riconoscere un vero e proprio diritto soggettivo al distacco in capo a determinati soggetti posti all'interno dell'ordinamento. Al riguardo, l'esperienza sovietica è quanto mai importante. Un esame articolato dell'ambiente giuridico in cui storicamente si collocano le previsioni delle leggi fondamentali via via approvate in URSS, infatti, porta ad escludere radicalmente che nello stesso ordinamento fosse configurabile un diritto costituzionale alla secessione.

Si è osservato come l'autodeterminazione trovi cittadinanza nel pensiero marxista solo se intesa come strumento di lotta della classe operaia per il definitivo superamento delle strutture istituzionali imposte dalla società capitalistica ed il raggiungimento pieno del socialismo. D'altra parte, si è rilevato come, proprio per perseguire tali fini ultimi, i bolscevichi abbiano sin dalle origini mirato a stabilizzare i risultati della rivoluzione con la creazione di uno Stato autoritario finalizzato a dare pronta esecuzione alle direttive individuate dal partito, a sua volta costruito sul principio dell'obbligo di stretta osservanza delle decisioni prese dal vertice.

In tale contesto, non solo non vi è stato alcuno spazio per un concreto riconoscimento del principio di autodeterminazione dei popoli e, conseguentemente, del diritto di secessione delle comunità politiche costitutive dell'Unione¹⁵¹, ma non è stato

¹⁵¹ Al riguardo, sembra opportuno riportare, tra le altre, l'osservazione di T. NAPOLITANO, *Istituzioni*, cit., pp. 281 s., il quale afferma che «le norme di attuazione di questo fondamentale diritto non sono mai state emanate» e sottolinea l'impossibilità per un tale diritto di ricevere una effettiva applicazione, in quanto profondamente in-

possibile riscontrare neanche un effettivo decentramento politico.

Le clausole costituzionali sulla secessione analizzate in precedenza, in realtà, hanno avuto una funzione meramente strumentale. In un primo periodo, esse hanno garantito alla fazione bolscevica il consenso delle sfere sociali indispensabili per definitivo successo dei moti rivoluzionari. La riproposizione delle stesse anche nei testi costituzionali dei periodi successivi al consolidamento del nuovo regime, invece, sembra trovare una sua *ratio* nella volontà della direzione politica del Paese di legittimare le modifiche del sistema attraverso l'ostentazione di una continuità ideale con i principi professati da Lenin, indiscusso padre della rivoluzione.

La sostanziale chiusura dell'ordinamento sovietico verso ogni ipotesi di distacco di una parte della comunità statuale, del resto, trova una chiara conferma nelle vicende che hanno portato alla separazione delle Repubbliche baltiche ed alla dichiarazione di indipendenza o di sovranità di altre formazioni statuali interne all'Unione. Per un primo aspetto, si è in precedenza osservato come la normativa approvata dal legislatore di Mosca per dare attuazione al dettato costituzionale dell'art. 72 della carta costituzionale abbia in realtà rappresentato non l'individuazione degli strumenti in capo alle comunità interne all'unione per poter esercitare il proprio diritto di autodeterminazione, ma l'ultimo tentativo del governo centrale di impedire la secessione di alcune Repubbliche federate. Per un secondo aspetto, bisogna rilevare che il processo che ha portato alla separazione delle Repubbliche

compatibile con il fine ultimo perseguito dal comunismo. Gli stessi giuristi sovietici, afferma l'autore, «avvertono soltanto che il diritto di libero recesso dall'Unione «non tollera che si ponga la questione se il recesso sia conforme allo scopo». «L'uscita dall'Unione – si legge in un diffusissimo Manuale – non è mai conforme allo scopo perché non giova *mai* agli interessi degli operai e dei contadini. Il recesso indebolirebbe la Repubblica federata dal punto di vista economico e politico, e accrescerebbe il pericolo di un'aggressione imperialistica contro l'Unione Sovietica. L'intera storia dell'URSS chiaramente documenta che nessuna Repubblica federata ha mai manifestato l'intenzione di uscire dall'URSS»».

baltiche non ha seguito in alcun modo le tappe previste dalla disciplina delineata dal Cremlino. In tali casi, la secessione è avvenuta sulla base di un atto unilaterale *extra ordinem*, al quale sono seguite delle trattative guidate dalla comunità internazionale¹⁵². Solo davanti al riconoscimento internazionale ed all'impossibilità di riportare sotto il proprio controllo tali comunità, il Cremlino ha riconosciuto l'avvenuto distacco. Ora, proprio la circostanza che gli unici casi di secessione avvenuti in URSS abbiano seguito procedure del tutto estranee al quadro normativo di riferimento, porta inevitabilmente a concludere nel senso, da un lato, della natura meramente formale delle clausole costituzionali sulla secessione e, dall'altro, della dimensione esclusivamente extragiuridica in cui tale fenomeno si trova ad operare¹⁵³.

Ciò detto, la ricchezza dell'esperienza sovietica non si esaurisce negli spunti di riflessione sulla possibilità di una codificazione del fenomeno della secessione a livello costituzionale e sulla natura ed i limiti di simili clausole. Il caso sovietico, infatti, si caratterizza anche per il fatto che in esso sono effettivamente avvenuti degli episodi di secessione. Diversamente dalle esperienze canadese e statunitense, in Unione Sovietica si assiste realmente al distacco di alcune Repubbliche dal resto della federazione. È, quindi, di estremo interesse valutare quali possano essere stati gli effetti che simili episodi hanno prodotto sul patto costituzionale sotteso all'ordinamento sovietico.

L'esito di un simile esame può variare sensibilmente a seconda della prospettiva da cui si analizzano le diverse vicende

¹⁵² Solo grazie alla mediazione svolta in particolare da Francia e Germania, infatti, la neorepubblica lituana accorda una sospensione dell'efficacia della propria dichiarazione d'indipendenza.

¹⁵³ Paradossalmente, si può sostenere che le vicende politiche dell'Unione Sovietica possono con maggior profitto essere utilizzate dagli assertori della incompatibilità logica tra costituzione e diritto di secessione. Nonostante le disposizioni formali, infatti, l'atteggiamento tenuto dal governo sovietico in tema di autodeterminazione e secessione rivela la ferma opposizione ad ogni ipotesi di distacco, ritenuta gravemente dannosa per la piena realizzazione del comunismo, e in quanto tale profondamente inconciliabile con i principi fondamentali e le finalità ultime comuni a tutta la comunità politica sovietica.

storiche. Sotto un primo profilo, si può procedere ad una valutazione dei singoli episodi in modo autonomo. In tal caso, si può sostenere che i distacchi che si sono susseguiti non hanno avuto alcuna conseguenza sul patto costituzionale della comunità d'origine. Non è dato, infatti, rinvenire delle riforme o modifiche costituzionali volte a riequilibrare il cambiamento dell'assetto politico determinato dai diversi distacchi. Da qui, la conclusione che l'assetto costituzionale della comunità di origine non subisce di per sé delle ripercussioni dal compimento di un atto di secessione, la quale, da un punto di vista costituzionale, avrebbe come unica conseguenza l'instaurazione di una fase costituente presso la comunità che opera il distacco.

Una valutazione d'insieme delle vicende storiche che hanno preceduto e seguito i distacchi delle diverse repubbliche, porta tuttavia ad un giudizio finale del tutto differente. L'analisi complessiva dell'esperienza sovietica, infatti, rivela che i fenomeni di secessione si collocano all'interno di una crisi irreversibile del sistema. A fronte dei tentativi di distacco operati dalle comunità baltiche, il Cremlino cerca di preservare l'esistenza del sistema, presentando diversi progetti per la conclusione di un nuovo patto di Unione. Diversamente da quanto accaduto nel corso di tutta la vita dell'Unione Sovietica, però, in questa fase il governo non opera più come motore unico del sistema. Le nuove proposte di riformulazione del trattato del 1922 non sono calate dall'alto, ma vengono individuate all'interno di trattative tra il governo centrale e le singole Repubbliche federate, le quali, consapevoli del proprio peso politico, si dimostrano disponibili alla conservazione dell'Unione solo in cambio di una effettiva tutela dei rispettivi interessi. Alla fine, tuttavia, la definitiva delegittimazione che investe il sistema induce i soggetti interessati a costituire una formazione politica nuova, rinunciando così ad ogni ulteriore tentativo di perpetuare l'esistenza della struttura istituzionale ideata dal Lenin.

Alla luce di siffatte valutazioni, si può allora conclusivamente ritenere che il distacco compiuto da tali comunità costituisce uno degli elementi deflagranti che innescano il processo di

definitiva dissoluzione dell'Unione Sovietica. All'interno di un'ottica di diritto costituzionale, si può quindi ritenere che la secessione delle comunità baltiche non sia stata indifferente per l'ordinamento sovietico, ma abbia messo in moto un processo di ridefinizione dell'intero assetto costituzionale dell'Unione che si è risolto con la dissoluzione del vecchio sistema e la instaurazione di una nuova fase costituente¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Così anche M. GANINO, *Il Presidente dell'URSS*, cit., p. 1, il quale osserva come nell'ultimo periodo di vita dell'Unione, il Congresso dei deputati popolari dell'URSS svolgesse un «ruolo di costituente permanente» e le modifiche costituzionali mirassero unicamente a «soddisfare esigenze di breve periodo».

CAPITOLO QUINTO

AUTODETERMINAZIONE E SECESSIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 5.1 Lo stato del dibattito nei primi decenni del XX secolo. – 5.2. L'autodeterminazione dei popoli nella Carta delle Nazioni Unite. – 5.3. L'autodeterminazione negli strumenti internazionali sulla decolonizzazione e sui diritti umani. – 5.4. L'accezione interna del principio di autodeterminazione nel periodo postcoloniale. – 5.5. Autodeterminazione interna e strumenti internazionali in tema di minoranze: verso un'ulteriore apertura a favore delle istanze nazionaliste. – 5.6. La dottrina sull'inquadramento del fenomeno della secessione nell'ordinamento internazionale.

5.1. Lo stato del dibattito nei primi decenni del XX secolo

L'analisi sin qui compiuta ha mirato ad individuare l'approccio di alcuni ordinamenti statuali nei confronti del fenomeno della secessione, per verificare se, da un punto di vista costituzionale, sia possibile attribuire veste giuridica alla secessione.

Al riguardo, occorre fin da subito rilevare come tale tentativo potrebbe riscuotere maggior successo se vi fossero degli strumenti internazionali che operassero in tal senso. La pratica diffusa di inserire nelle carte costituzionali clausole di adeguamento automatico al diritto internazionale potrebbe, infatti, favorire l'ingresso nell'ordinamento di un diritto alla secessione che fosse generalmente riconosciuto dalla comunità internazionale¹. Del re-

¹ Indipendentemente dall'inserimento, nel testo costituzionale, di una clausola specifica sulla secessione, un'eventuale disciplina del fenomeno che fosse generalmente accettata dalla comunità internazionale potrebbe essere automaticamente recepita all'interno di ordinamenti statali, nei quali la Costituzione operi un adattamento

sto, come si è accennato, da un punto di vista teorico, l'inquadramento del fenomeno su un piano sovrastatale crea meno problemi. L'istituto della secessione costituisce una minaccia per la perpetuità e la sovranità ultima dell'organizzazione statale interessata dal distacco, ma non pone in alcun modo a rischio la stabilità dell'ordinamento internazionale. Pur nella costante evoluzione del quadro normativo internazionale, infatti, non è mai stato ipotizzato che la secessione possa determinare un mutamento strutturale dei principi, che reggono il vivere sociale di quella particolare *societas* composta da enti statuali reciprocamente sovrani ed indipendenti. Per opinione pacifica, il distacco di un'area geografica dalla giurisdizione di un ente statale determina unicamente una variazione nel novero e/o nella consistenza dei membri della collettività internazionale, ma non immuta le regole fondamentali su cui si basa la vita di questa particolare comunità.

Alla luce di tali considerazioni, premesso che un'eventuale disciplina internazionale della secessione opererebbe trasversalmente sui diversi ordinamenti interni, sembra opportuno analizzare quale sia il quadro giuridico internazionale. Al riguardo, si può sin d'ora rilevare come anche il dibattito, che tuttora coinvolge la comunità internazionale, insista principalmente sul concetto di autodeterminazione, inteso come diritto di ogni popolo di scegliere liberamente i propri governanti. Sulla base di una interpretazione estensiva di questo principio, da parte di alcuni si è iniziato a parlare di diritto internazionale alla secessione. Per maggiore chiarezza espositiva, sembra pertanto opportuno ripercorrere l'evoluzione della disciplina del diritto di autodeterminazione².

automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Così, ad esempio, un eventuale diritto di secessione internazionalmente riconosciuto potrebbe essere recepito nell'ordinamento italiano grazie al rinvio formale operato dal dettato dell'art. 10 Cost. Prescindendo da un'analisi approfondita dell'esperienza italiana, in questa sede sembra peraltro opportuno rilevare come il rinvio all'ordinamento internazionale potrebbe incontrare dei limiti nei valori costituzionali supremi, quali i principi dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, espressamente sanciti dall'art. 5 Cost.

² Per un'analisi più approfondita al riguardo, si rinvia sin d'ora a S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996; C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001.

Il dibattito sull'argomento prende avvio all'inizio del primo conflitto mondiale, allorché la necessità di far fronte al nuovo assetto geopolitico risultante dagli eventi bellici, induce le diverse forze politiche a confrontarsi sulla delicata questione del diritto di ogni comunità territoriale di decidere il proprio regime politico e delle conseguenze che esso comporta nella ridefinizione dei confini nazionali.

Le posizioni di partenza sembrano essere sostanzialmente due. Da un lato, vi è chi propone una lettura sostanzialmente 'interna' del principio, identificandolo con il diritto di partecipazione alla formazione di un governo pienamente rappresentativo della base sociale del Paese. Dall'altro, vi è chi, scorrendo nel diritto di autodeterminazione una legittimazione dei movimenti di liberazione da forme di dominio straniero, conferisce al concetto una valenza prevalentemente 'esterna'.

Appartengono alla prima delle due correnti di pensiero coloro i quali, come il Presidente degli Stati Uniti Wilson, assumono l'autodeterminazione come corollario diretto del principio democratico liberale. Partendo dal principio fondamentale della sovranità del popolo e, conseguentemente, della necessità di un consenso dei governati verso il sistema di governo, il Presidente americano insiste sull'urgenza di garantire una generale applicazione del diritto di ogni popolo di scegliere il proprio governo democratico e rappresentativo³.

In particolare, influenzato anche dal delicato quadro politico che caratterizza il continente europeo nei primi anni del '900, Wilson intravede nell'autodeterminazione l'unico strumento in grado di ridurre il rischio di scontri ed assicurare la pace⁴. Chia-

³ Sul punto v. A. WHELAN, *Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement*, in *International and comparative law quarterly*, 1994, vol. 43, p. 100, secondo il quale la posizione del Presidente si pone in linea con la tradizionale visione anglosassone della nazione come comunità di organizzazione, vita e tradizioni, divergendo sostanzialmente dall'impostazione tedesca di nazione come comunità di origini e sangue.

⁴ Sulla dottrina politica di Wilson, tra gli altri, v. A. WHELAN, *Wilsonian Self-Determination*, cit., pp. 99 ss.; D. RAIČ, *Statehood and the Law of Self-Determination*, The Hague, 2002, pp. 177 ss.; A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 87 ss.; S. MANCINI, *Mi-*

ramente orientate in tal senso sono le dichiarazioni rese durante gli anni della prima guerra mondiale. In un discorso del 1917, prodromico alla decisione degli Stati Uniti di prendere parte al conflitto, dopo aver ribadito che tutti i governi derivano i propri poteri dal consenso dei governati, Wilson afferma espressamente che ogni popolo dovrebbe essere libero di determinare il proprio regime politico⁵.

Il corso degli eventi bellici determina tuttavia un mutamento dell'impostazione originaria, portando il Presidente dall'originaria lettura interna del principio di autogoverno all'enucleazione di un diritto di ogni popolo di scegliere «the sovereignty under which they shall live». Anche per motivare il nuovo assetto geopolitico degli Stati europei usciti sconfitti, Wilson insiste sull'imperatività del principio di autodeterminazione, passando dal semplice riconoscimento di un mero principio di autonomia a favore delle popolazioni locali sottoposte a un governo imposto dall'alto, quali ad esempio le diverse nazioni poste sotto il dominio degli Asburgo, alla giustificazione di un vero e proprio smembramento di Stati plurinazionali e alla riorganizzazione delle diverse etnie presenti al loro interno⁶.

I potenziali effetti di una simile evoluzione nell'interpretazione del principio vengono tuttavia fortemente limitati dallo stesso Presidente. Dopo aver solennemente affermato il diritto di

noranze autoctone e Stato, cit., pp. 233 s.; M. POMERANCE, *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American journal of international law*, 1976, vol. 70, pp. 1 ss.; ID., *Self-Determination in Law and Practice*, The Hague, 1982, pp. 1 ss.; R.W. VAN ALSTYNE, *Woodrow Wilson and the Idea of the Nation State*, in *Interantional affairs*, 1961, vol. 37, pp. 293 ss.; S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, Bruylant, Bruxelles, 1973, pp. 39 s.

⁵ Il Presidente afferma che «no nation should seek to extend its polity over any other nation or people, but every people should be left free to determine its own polity, its own way of development, unhindered, unthreatened, unafraid, the little along with the great and powerful» (citato da A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 88 nota 37).

⁶ Nel discorso dell'11 febbraio del 1918, contenente i quattro principi aggiuntivi ai quattordici punti sugli accordi di pace, Wilson afferma espressamente che «peoples may now be dominated and governed only by their own consent. Self-Determination is not a mere phrase. It is an imperative principle of action, which statesmen will henceforth ignore at their peril» (citato da A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 91).

ogni popolo ad accedere alla sovranità, manifestando la convenienza del ricorso all'istituto del plebiscito per dirimere le controversie sui confini geografici, si sostiene l'opportunità di escludere l'applicabilità del principio nei confronti dei gruppi troppo piccoli o dispersi, beneficiando gli stessi unicamente di un particolare sistema di protezione delle minoranze da porre sotto la supervisione del Consiglio dell'istituenda Società delle Nazioni. Inoltre, anche per le riserve espresse dalle potenze alleate, alle dichiarazioni solenni in favore di una lettura 'esterna' del concetto di autodeterminazione non segue in nessun discorso o atto ufficiale il riconoscimento della sua applicabilità anche in relazione ai popoli sottoposti ad un dominio coloniale⁷.

Una seconda corrente di pensiero è quella rappresentata dalla concezione socialista del principio di autodeterminazione. Come è stato più ampiamente descritto in precedenza, Lenin afferma espressamente il diritto delle nazioni oppresse di procedere ad una separazione politica dai popoli oppressori e di creare uno Stato nazionale indipendente⁸. Anche in questo caso, però, la portata potenzialmente destabilizzatrice del principio viene fortemente circoscritta. Anche nella visione socialista, invero, il distacco unilaterale non è una soluzione praticabile in ogni circostanza, ma solo lo strumento ultimo per liberarsi dal giogo dello 'straniero'.

La sfera d'applicazione del principio, poi, è ulteriormente limitata dall'interpretazione 'finalistica' propria del socialismo del-

⁷ Sul punto, v. D. RAIČ, *Statehood*, cit., p. 182, nota 51, ove si nota come l'applicazione del principio di autodeterminazione ai territori coloniali dovesse essere limitato ai possedimenti tedeschi e come solo l'istituzione di un'amministrazione fiduciaria, e non anche la concessione dell'indipendenza, avrebbe garantito una piena tutela degli interessi delle popolazioni locali.

⁸ Per uno studio della teoria di Lenin sul principio di autodeterminazione si rinvia direttamente alla sua *Tesi sulla rivoluzione socialista e sul diritto delle nazioni all'autodeterminazione*, pubblicata nel 1916 e riportata in V.I. LENIN, *Opere complete*, cit., vol. 22. Per un ulteriore commento alla dottrina socialista sull'autodeterminazione sul piano internazionale, tra gli altri, v. D. RAIČ, *Statehood*, cit., pp. 184 ss.; A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 79 ss.; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 233 e bibliografia ivi citata.

l'epoca. Diversamente da quanto riscontrato nella concezione wilsoniana del principio, infatti, nella visione di Lenin l'autodeterminazione non assume una prospettiva democratico liberale, non rappresentando un mezzo di tutela dell'identità di una singola collettività ma come uno strumento di lotta contro l'imperialismo, preordinato alla realizzazione finale del socialismo universale⁹. Proprio tale precisazione, come si è visto, costituisce l'appiglio per limitare l'operatività del principio, escludendone l'applicabilità ai Paesi già gravitanti nell'area comunista.

Si può, quindi, assistere da un lato all'impostazione wilsoniana, basata su una lettura principalmente 'interna' e democratico-liberale del concetto, attenta a circoscrivere gli effetti negativi per le potenze occidentali vincitrici del conflitto e, dall'altro, alla lettura 'esterna' socialista, volta ad utilizzare il principio come strumento nella lotta per l'attuazione del socialismo universale.

Simile divergenza di posizioni si ripercuote sui negoziati di pace, caratterizzando fortemente il periodo immediatamente successivo al termine del conflitto¹⁰. Sotto un primo profilo, infatti, il neo regime sovietico spinge per un riconoscimento generalizzato del diritto di autodeterminazione dei popoli, menzionandolo espressamente nei diversi trattati di pace conclusi con i Paesi vicini. In tale contesto si inseriscono misure quali la cessione di parte dei territori russi agli Stati limitrofi, così come il riconoscimento dell'indipendenza di alcuni Stati satellite¹¹. Tale impostazione rivoluzionaria tuttavia determina fundamentalmente l'isolamento della Russia e la sua esclusione dai negoziati di pace.

⁹ In merito, però, v. D. RAIČ, *Statehood*, cit., p. 186. L'autore rileva come secondo Lenin il diritto alla secessione favorisse in realtà lo sviluppo degli interessi del capitalismo, costituendo solo indirettamente uno strumento favorevole alla lotta di classe. Una volta raggiunto il pieno sviluppo del capitalismo, infatti, «its inevitable downfall would begin and the road would be clear for the evolution towards a socialist society by means of the socialist revolution».

¹⁰ Sui negoziati seguiti alla fine del conflitto bellico, oltre alle opere già citate, v. A. COBBAN, *The Nation State and National Self-Determination*, Londra, 1969, pp. 57 ss.; P. ALLOTT, *Self-Determination - Absolute Right or Social Poetry*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, 1993, pp. 202 ss.

¹¹ Sul punto, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 83 ss.

Per altro verso, gli interessi coloniali e la necessità di innalzare una barriera contro il pericolo 'rosso' prendono il sopravvento sulle solenni dichiarazioni di intenti proferite dagli alleati durante il conflitto. Esclusa a priori l'applicabilità dell'autodeterminazione per porre termine ai domini coloniali delle potenze vincitrici, viene omesso ogni riferimento alla stessa anche nei casi in cui interessi politici delle forze alleate od ostacoli di natura geografica rendano impossibile procedere alla creazione di nuovi Stati etnicamente omogenei. Parziale applicazione del principio si riscontra solo nella diffusa previsione del ricorso allo strumento plebiscitario per determinare il volere delle singole popolazioni¹².

Del resto, la situazione non è destinata a mutare negli anni successivi. Dimostrazione ne è il mancato inserimento del diritto all'autodeterminazione nel Patto istitutivo della Società delle Nazioni. Ed infatti, nell'intento di dare stabilità al quadro politico delineato dai trattati di pace e di prevenire il rischio di nuovi conflitti, in sede di approvazione definitiva del trattato viene modificato il testo dell'art. 3 del progetto formulato da Wilson, eliminando la previsione del ricorso all'autodeterminazione in caso di futuri aggiustamenti territoriali¹³. Nell'art. 10 del Patto trova espressa menzione solo il principio, ritenuto fondamentale, del-

¹² Al riguardo v. H.S. JOHNSON, *Self-Determination within the Community of Nations*, Leyden, 1967, pp. 32 ss. e 100 ss.; D. RAIČ, *Statehood*, cit., pp. 188 ss.; A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 92 ss. Le aspirazioni dei diversi gruppi nazionali trovano sostanzialmente tutela nella previsione, nell'ambito dei trattati di pace, di un sistema di tutela delle minoranze nazionali stanziato all'interno dei diversi Paesi.

¹³ Il testo dell'articolo, riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 98, recita così: «The Contracting Powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity; but it is understood between them that such territorial readjustment, if any, as may in the future become necessary by reason of changes in present racial conditions and aspirations or present social and political relationships, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgment of three-fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the people concerned, may be effected if agreeable to those peoples; and that territorial changes may in equity involve material compensation. The Contracting Powers accept without reservation the principle that peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundary».

l'integrità territoriale, in base al quale le parti si obbligano, tra l'altro, a rispettare e preservare l'indipendenza politica degli altri contraenti.

Un riferimento indiretto al postulato dell'autodeterminazione può invero rintracciarsi solo nel sistema dei mandati, delineato dall'art. 22 del trattato per disciplinare i poteri conferiti in relazione agli ex possedimenti coloniali dell'impero austro-ungarico e di quello ottomano¹⁴. Esclusa l'ipotesi di una annessione da parte delle forze vincitrici, i predetti domini vengono classificati in tre categorie sulla base del diverso grado di autonomia raggiunto e vengono dati in amministrazione alle diverse potenze alleate. Sebbene non sia previsto un termine temporale al mandato e, viceversa, in taluni casi i Paesi mandatarî siano espressamente autorizzati a trattare i domini amministrati come parte integrante del proprio territorio¹⁵, il Patto definisce i popoli amministrati come 'non ancora' in grado di governarsi autonomamente¹⁶, lasciando così trasparire la natura transitoria del sistema dei mandati¹⁷.

Un'ulteriore, seppur minima, apertura nell'impostazione conservatrice degli alleati sembra potersi ravvisare anche nei pareri resi nel 1920 dai due Comitati nominati dal Consiglio della Società delle Nazioni per dirimere la controversia relativa al destino delle isole Aaland¹⁸. Chiamati a pronunciarsi per la prima

¹⁴ Cfr. D. RAİÇ, *Statehood*, cit., pp. 195 s.; S. CALOGEROPOULOS-STRAÏS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, cit., pp. 86 ss.

¹⁵ Si tratta della categoria 'C' dei Paesi sottoposti a mandato, comprensiva di alcune isole del sud Pacifico e alcuni insediamenti dell'Africa del sud.

¹⁶ La definizione originale è la seguente: «colonies and territories ... inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under strenuous conditions of the modern world».

¹⁷ Più in generale, bisogna osservare come la diversa posizione dei popoli sottoposti al mandato rispetto alla generalità delle comunità soggette a dominio coloniale emerga anche dalla concezione di Wilson dei Paesi mandatarî come fiduciari (*trustees*) e non come proprietari (*owners*) dei territori affidati alla propria giurisdizione.

¹⁸ Collocate nel Mar baltico tra la Svezia e la Finlandia, le isole Aaland avevano fatto parte della Svezia fino al 1809, data in cui, in seguito alla conquista dallo zar Alessandro I, entrarono a far parte del Granducato di Finlandia. Con la caduta del regime zarista, nel 1917 la Finlandia proclamò la propria indipendenza. Contestual-

volta sulla possibilità per una popolazione di scegliere liberamente lo Stato a cui appartenere sulla base del principio di autodeterminazione, in entrambi i pareri i Comitati ribadiscono la non configurabilità di un diritto dei popoli a separarsi dal proprio Stato. Più in particolare, si sottolinea come il principio di autodeterminazione, menzionato in alcuni trattati di pace ma non accolto nel Patto istitutivo della Società delle Nazioni, non possieda lo *status* di norma positiva di diritto internazionale¹⁹. Inoltre, una sua applicazione generalizzata si porrebbe in aperto contrasto con i principi fondamentali, riaffermati all'indomani della fine del conflitto mondiale, dell'intergità territoriale e della sovranità interna ed esterna degli Stati, costituendo un grave pericolo per la pace e la stabilità della collettività internazionale²⁰.

mente le isole Aaland, menzionando espressamente il principio di autodeterminazione, proclamarono l'intenzione di riunirsi alla Svezia. Nell'impossibilità di trovare una soluzione interna, la questione venne portata all'attenzione del Consiglio della Società delle Nazioni, il quale nominò due Commissioni incaricate di pronunciarsi su diversi aspetti della controversia. Per un esame più approfondito della vicenda si rinvia a S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, cit., pp. 54 ss.; A. RIGO SUREDA, *The Evolution of the Right of Self-Determination*, Leyden, 1973, pp. 29 ss.-111 ss.-233 ss.; C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto*, cit., pp. 138 ss.; D. RAIČ, *Statehood*, cit., pp. 198 ss.; A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 125 ss. e bibliografia ivi citata, ove si riportano altresì numerosi stralci dei pareri.

¹⁹ La prima Commissione afferma chiaramente che «Positive International Law does not recognise the right of national groups, as such, to separate themselves from the State of which they form part by the simple expression of a wish ... Generally speaking the grant or refusal of the right to a portion of its population of determining its own political fate by plebiscite or by another method is, exclusively, an attribute of the sovereignty of every State which is definitively constituted» (riportato in D. RAIČ, *Statehood*, cit., p. 198).

²⁰ Più in particolare, se nel primo parere si legge che il ricorso al principio di autodeterminazione «would amount to an infringement of sovereign rights of a State and would involve the risk of creating difficulties and a lack of stability which would not only be contrary to the very idea embodied in the term 'State', but would also endanger the interests of the international community» (riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 129), nel secondo si rileva come «to concede to minorities ... or to any fractions of a population the right of withdrawing from the community to which they belong, because it is their wish or their good pleasure would be to destroy order and stability within States and to inaugurate anarchy in international life; it would be to uphold a theory incompatible with the very idea of the State as at territorial and political unity» (D. RAIČ, *Statehood*, cit., p. 199).

Nei pareri si rileva, tuttavia, come il principio di autodeterminazione possa svolgere un ruolo importante in due circostanze. In primo luogo, il contrasto con i principi di integrità territoriale e sovranità non può configurarsi, laddove non via sia ancora uno Stato completamente formato. In tal caso, il nuovo quadro politico istituzionale non può essere costituito senza tenere conto delle aspirazioni dei diversi gruppi nazionali²¹. Anche in tale ipotesi, peraltro, l'autodeterminazione non comporta l'automatico riconoscimento di un diritto alla formazione di nuovi Stati o alla scelta del proprio Stato di appartenenza, ben potendo gli interessi delle diverse comunità trovare tutela in un idoneo sistema di garanzie delle minoranze. In secondo luogo, il principio di autodeterminazione potrebbe legittimare la soluzione separatista, nel caso in cui uno Stato sovrano dimostri di non volere o non essere in grado di apprestare adeguate garanzie a tutela delle proprie minoranze interne²². È questo, in particolare, uno degli argomenti su cui successivamente insisterà parte della dottrina al fine di ammettere la configurabilità di un diritto internazionale alla secessione.

5.2. *L'autodeterminazione dei popoli nella Carta delle Nazioni Unite*

Sebbene nella prassi internazionale successiva alla fine del primo conflitto mondiale non sia possibile riscontrare un'effettiva applicazione del principio di autodeterminazione, l'ambiguità dello *status* di alcuni popoli coloniali derivante dal sistema

²¹ In tal caso – si afferma – «new aspirations of certain sections of a nation, which are sometimes based on old traditions or on a common language and civilization, may come to surface and produce effects which must be taken into account in the interest of the internal and external peace of nations» (riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 130).

²² Nel secondo parere si sostiene come «the separation of a minority from the State of which it forms part and its incorporation in another State can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees» (riportato in D. RAIC, *Statehood*, cit., p. 199).

dei mandati, così come la timida apertura manifestata verso le minoranze oppresse, costituiscono la base per la successiva evoluzione dell'ordinamento internazionale.

In seguito alla nuova crisi internazionale determinata dai regimi totalitari instauratisi dopo la fine della grande guerra, le potenze occidentali tornano nuovamente ad affermare l'obbligo di rispettare il diritto dei popoli a decidere autonomamente del proprio regime politico²³. In tal senso si pongono, nell'ambito della Carta Atlantica del 1941, le dichiarazioni americane e britanniche sull'opportunità di ristabilire la sovranità e l'autogoverno di quei popoli, che ne erano stati privati con l'uso della forza, e sulla necessità che tutte le modifiche territoriali siano conformi alla volontà delle popolazioni interessate.

Analogamente a quanto accaduto nei negoziati di pace del primo conflitto, tuttavia, all'indomani della fine della seconda guerra mondiale si registra una profonda divergenza tra le posizioni dei Paesi dell'area comunista e delle potenze occidentali. Nelle prime trattative, intavolate allo scopo di delineare i principi base per la futura attività della comunità internazionale, non viene fatta menzione alcuna del principio di autodeterminazione; né più espliciti riferimenti possono rinvenirsi nelle prime proposte sulla Carta della futura Organizzazione delle Nazioni Unite, erede della Società delle Nazioni. In seguito alle pressioni dell'Unione Sovietica e dei Paesi dell'area africana, però, nel corso della Conferenza di San Francisco del 1945, il progetto originario elaborato dalle potenze vincitrici subisce alcune modifiche, tra cui spicca appunto la prima formulazione espressa del diritto di autodeterminazione dei popoli.

Peraltro, la forte opposizione di alcuni Paesi occidentali titolari di domini coloniali o caratterizzati dalla presenza, al proprio interno, di minoranze nazionali determina fin da subito una lettura restrittiva della portata del principio. Nell'ambito dei lavori preparatori, infatti, non solo viene esclusa a priori la legitti-

²³ Sul punto, v. F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1987, vol. II, p. 6.

mità di eventuali movimenti secessionisti²⁴, ma si ribadisce la necessità d'interpretare l'autodeterminazione nel rispetto dei principi fondamentali della salvaguardia dell'integrità territoriale e della sovranità interna ed esterna degli Stati contraenti.

A conclusione di un lungo e difficile confronto politico, l'autodeterminazione, congiuntamente all'eguaglianza dei popoli, viene inserita nell'art. 1.2 della Carta delle Nazioni Unite come principio di condotta nelle relazioni tra le diverse nazioni, preordinato al raggiungimento della pace universale²⁵. Ulteriore riferimento si ritrova poi nell'art. 55 sulla cooperazione internazionale nella sfera economica e sociale²⁶. Infine, analogamente allo Statuto della Società delle Nazioni, anche la disciplina sui territori non autonomi e su quelli in amministrazione fiduciaria contiene un'apertura al principio di autodeterminazione dei popoli. Pur in assenza di disposizioni volte a garantire l'accesso all'indipendenza dei domini coloniali, dalla Carta sembra trasparire la natura transitoria del potere delle potenze occidentali sui territori sottoposti alla propria giurisdizione²⁷.

²⁴ Nel corso del dibattito interno al Comitato 1/I si afferma, infatti, che «the principle conformed to the purposes of the Charter only insofar as it implied the right of self-government of people and not the right to secession» (riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 156).

²⁵ Il testo dell'articolo prevede, infatti, tra i fini istituzionali dell'ONU quello di «sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e di adottare le altre misure idonee a rafforzare la pace universale». Per un'analisi più approfondita delle disposizioni normative della Carta delle Nazioni Unite, tra i molti, v. P. THORNBERRY, *Self-Determination, Minorities, Human Rights: a Review of International Instruments*, in *International and comparative law quarterly*, 1989, vol. 38, pp. 871 ss.; S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, cit., pp. 105 ss.; C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto*, cit., pp. 141 ss.

²⁶ Ribadendo la necessità di rispettare il principio dell'autodeterminazione e dell'uguaglianza dei diritti per consentire lo sviluppo di relazioni amichevoli, l'articolo pone tali fattori in stretta correlazione con il perseguimento di una generale condizione di stabilità e benessere.

²⁷ Si parla infatti di «territori i cui popoli non hanno ancora raggiunto un pieno grado di autogoverno». In merito alle norme della Carta delle Nazioni Unite sul sistema dei mandati, v. T.M. FRANCK, *Legitimacy in the International System*, in *American journal of international law*, 1988, vol. 82, pp. 744 s.; J. CRAWFORD, *State Practice*

La reale portata di simili previsioni è stata negli anni oggetto di ampio e vivace dibattito dottrinario. Da un lato, infatti, vi è la posizione di coloro, i quali leggono in tali disposizioni la consacrazione di un principio di valore universale direttamente vincolante nei confronti delle parti contraenti sia dal punto di vista esterno che da quello interno²⁷. Dall'altro, vi sono coloro, i quali vedono nelle disposizioni, contenenti i riferimenti all'autodeterminazione, norme di mero valore programmatico ovvero enunciazioni di natura sostanzialmente politica e morale²⁹. Da ultimo, in posizione intermedia si pongono coloro, i quali, pur rilevando l'impossibilità di desumere dalla Carta un contenuto materiale del principio, negano la natura programmatica delle disposizioni in oggetto, insistendo sulla valenza strumentale dell'autodeterminazione³⁰. In sostanza, le prescrizioni del trattato istitutivo dell'ONU sarebbero vincolanti non nel risultato finale da raggiungere, ma nel tipo di condotta che i diversi Stati devono tenere nei confronti delle altre parti contraenti e, più in generale, degli altri popoli³¹.

Prescindendo da valutazioni sul merito delle singole opinioni, in questa sede sembra opportuno rilevare come le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite rappresentino una soluzione di compromesso tra i diversi interessi dei membri della comunità internazionale. Infatti, se da un lato si legittima formalmente il sistema vigente, non riconoscendo ai popoli colo-

and International Law in Relation to Secession, in *The British year book of international law*, 1998, vol. 69, pp. 87 ss.

²⁸ In tal senso, tra gli altri, F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., p. 7; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 236; G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989, vol. IV, p. 2.

²⁹ Così, D. RAIČ, *Statehood*, cit., p. 201; B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, p. 256; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, pp. 42 s.

³⁰ Al riguardo, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 176.

³¹ Sul concetto di popolo, peraltro, bisogna rilevare come nei negoziati fosse stata data una interpretazione estensiva. Interessando, infatti, tutti i «groups of human beings who may, or may not, comprise states or nations» e, quindi, le comunità interne dei singoli Paesi, il principio di autodeterminazione potrebbe trovare applicazione non solo nelle relazioni interstatuali, ma anche in quelle infrastatali.

niali, così come alle minoranze interne dei singoli Paesi, un diritto naturale ad accedere all'indipendenza o a forme di autogoverno, dall'altro si impone alle organizzazioni statali di favorire lo sviluppo politico e sociale dei territori posti sotto la propria giurisdizione e, più in generale, di tener conto delle manifestazioni di volontà dei popoli interessati.

5.3. *L'autodeterminazione negli strumenti internazionali sulla decolonizzazione e sui diritti umani*

Pur in assenza di una definizione puntuale del contenuto del principio di autodeterminazione, il quadro geopolitico delineatosi all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale favorisce la nascita di una nuova fase del dibattito internazionale sul fenomeno coloniale. Già nel 1952, infatti, l'Assemblea generale raccomanda a tutti i membri di promuovere le condizioni per la realizzazione dell'autodeterminazione dei popoli dei territori non autonomi e di quelli posti sotto la propria amministrazione fiduciaria³². Anche in tale occasione tuttavia l'indipendenza dei domini coloniali non viene imposta come risultato finale, limitandosi la risoluzione a pretendere l'adozione di tutte le misure idonee a favorire la crescita politica e lo sviluppo della capacità di autogovernarsi dei popoli interessati.

Il quadro muta in modo sostanziale alla fine degli anni '50. Anche in seguito alle pressioni dell'Unione Sovietica e dei Paesi dell'area africana già divenuti indipendenti, si assiste ad un deciso cambiamento di rotta nella politica dell'ONU in tema di domini coloniali. Pur in un clima di forti tensioni politiche tra il blocco sovietico e quello occidentale, nel 1960 l'Assemblea generale adotta due risoluzioni volte a porre termine al fenomeno del colonialismo.

Nella risoluzione n. 1514³³, intitolata *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, si

³² UN doc. A/Res/637 (VII), 16 Dec. 1952. Si tratta della risoluzione sul diritto dei popoli e delle nazioni all'autodeterminazione.

³³ UN Doc. A/Res/1514 (XV), 14 Dec. 1960. Per un'analisi organica della risoluzione 1514 e della successiva risoluzione 1541, oltre alla bibliografia già citata, v. G.

proclama la necessità di abbandonare l'approccio paternalistico, proprio del sistema fiduciario delineato nella Carta, e di dare avvio ad un processo di decolonizzazione. Più in particolare, riconosciuto il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione, ovvero a scegliere liberamente il proprio *status* politico, il documento impone l'adozione di provvedimenti volti a trasferire i poteri dagli Stati 'amministratori' ai popoli di tutti i territori non ancora indipendenti. Simile cessione deve avvenire senza condizioni o riserve ed in conformità alla libera volontà dei popoli interessati, in modo da consentire agli stessi il raggiungimento della piena libertà ed indipendenza. Né l'inadeguata preparazione politica economica sociale o culturale del popolo coloniale può costituire un pretesto per rinviare l'accesso all'indipendenza.

Il timore per gli effetti destabilizzanti di una simile apertura verso l'autodeterminazione dei popoli induce tuttavia le potenze occidentali a delimitare la sfera di operatività del principio. In tal senso va inteso il richiamo al principio dell'integrità territoriale compiuto nei paragrafi 4, 6 e 7 della risoluzione. Se da un lato, infatti, si prevedono forme di tutela per i popoli sottomessi, obbligando i Paesi 'amministratori' ad astenersi dall'adozione di misure repressive nei confronti dei movimenti di liberazione e dal fornire aiuti ai gruppi secessionisti interni, dall'altro si cerca di prevenire il pericolo di un aumento dei conflitti di liberazione, imponendo alle popolazioni coloniali il rispetto delle frontiere precedentemente fissate dalle potenze coloniali³⁴.

PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell'ONU*, Milano, 1997, pp. 171 ss.; S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, cit., pp. 120 ss.; P. THORNBERRY, *The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with Some Remarks on Federalism*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, 1993, pp. 109 ss., ove sono riportati anche i testi di entrambe le risoluzioni (pp. 283 ss.).

³⁴ La formulazione del paragrafo 6 della risoluzione recita così: «Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations». L'obbligo del rispetto delle frontiere ereditate è stato altresì ricompreso nella fattispecie dell'*uti possidetis juris*, su cui v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 191 ss.; S.R. RATNER, *Drawing a better line: uti possidetis and the Borders of new States*, in *American journal of international law*, 1996, vol. 90, pp. 590 ss.; M.N. SHAW,

Ai fini del presente lavoro, tuttavia, il dato più significativo è rappresentato dalla limitazione della sfera di applicabilità del principio di autodeterminazione ai domini coloniali. Il pericolo di una legittimazione indiretta di nuove richieste separatiste, provenienti dai gruppi interni ai singoli Paesi, induce la comunità internazionale a delimitare l'ambito dei beneficiari del diritto di autodeterminazione. Si orienta in tal senso non solo il titolo della risoluzione n. 1514, indirizzato esclusivamente ai popoli coloniali, ma anche la teoria cosiddetta del *salt water test* elaborata sulla base della risoluzione n. 1541³⁵. Nella interpretazione comune, infatti, il diritto di autodeterminazione spetta esclusivamente alle popolazioni non solo distinte da un punto di vista etnico o culturale, ma anche geograficamente separate dal Paese, sotto la cui giurisdizione sono poste³⁶. In sostanza, nell'intenzione della comunità internazionale, il processo di decolonizzazione sancisce non tanto il riconoscimento di un generale diritto di secessione, quanto piuttosto la riaffermazione della sovranità originaria, della quale erano stati privati i popoli sottoposti a dominio coloniale³⁷.

L'esclusione della legittimità delle istanze separatiste dei gruppi interni alle singole collettività statali viene successivamente confermata anche nei Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici sociali e culturali dell'uomo approvati nel 1966³⁸. Nonostante la formulazione aperta, infatti, la reale por-

Peoples, Territorialism and Boundaries, in *European journal of international law*, 1997, vol. 8, pp. 491 ss.; ID., *The Heritage of States: the Principle of Uti Possidetis Juris Today*, in *The British year book of international law*, 1996, vol. 67, pp. 97 ss.; G. NESI, *L'uti possidetis iuris nel diritto internazionale*, Padova, 1996.

³⁵ UN Doc. A/Res/1541 (XV), 15 Dec. 1960.

³⁶ In merito, v. A. BUCHANAN, *Self-Determination and the Right to Secede*, in *Journal of International Affairs*, 1992, p. 349, ove si parla di *salt water and pigmentation test* per indicare non solo la distanza geografica, ma anche la differenza di razza.

³⁷ Così A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 195 s.; R. EMERSON, *Self-Determination*, in *American journal of international law*, 1971, vol. 65, pp. 459 ss. e bibliografia ivi citata.

³⁸ Al riguardo, v. P. THORNBERRY, *Self-Determination, Minorities, Human Rights: a Review of International Instruments*, cit., pp. 877 ss.; ID., *The Democratic or Internal*

tata dell'art. 1³⁹ di entrambi i Patti risente del clima politico, che caratterizza anche le menzionate risoluzioni del 1960⁴⁰. In questo caso, però, il confronto insiste in origine sulla opportunità stessa d'inserire un riferimento all'autodeterminazione all'interno di un documento sui diritti dell'uomo. Alle osservazioni dei Paesi occidentali sulla difficile armonizzazione tra un principio di natura collettiva e norme preordinate a tutelare la sfera individuale, si contrappongono le dichiarazioni dei Paesi in via di sviluppo sull'accesso alla piena indipendenza come condizione essenziale per consentire una effettiva tutela dei diritti umani delle popolazioni sottoposte a dominio straniero.

In siffatto contesto, il timore di un aumento delle rivendicazioni indipendentiste e separatiste, derivante da un'interpretazione estensiva del principio, conduce peraltro ad una revisione delle proposte originarie. In tal senso, vengono rigettate non solo la bozza jugoslava, contenente la previsione di un vero e proprio diritto di secessione, ma anche i riferimenti ai diritti delle minoranze presenti nel progetto sovietico. Più in generale, dai lavori preparatori emerge una posizione pressoché comune sulla limitazione della sfera di applicazione del principio alle collettività che vivono in aree territorialmente delimitate e che sono sottoposte alla giurisdizione di un Paese straniero. In diverse occasioni, infatti, si ribadisce che il dettato dell'art. 1 non si riferisce alle mi-

Aspect of Self-Determination with Some Remarks on Federalism, cit., pp. 111 ss.; R. MCCORQUODALE, *Self-Determination: a Human Rights Approach, International and comparative law quarterly*, 1994, vol. 43, pp. 858 ss.; C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto*, cit., pp. 148 ss.

³⁹ Il testo si limita a prevedere che «tutti i popoli hanno diritto all'autodeterminazione. In virtù di tale diritto, determinano liberamente il proprio *status* politico e perseguono liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. ... Tutti gli Stati parti del presente Patto, compresi quelli che hanno la responsabilità di amministrare dei territori non autonomi e dei territori sotto tutela, sono tenuti a facilitare la realizzazione del diritto di autodeterminazione dei popoli, e di rispettare tale diritto, conformemente alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite».

⁴⁰ Sui lavori preparatori dei Patti del 1966, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 203 ss.; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., pp. 258 ss., G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, cit., pp. 101 ss.

noranze né al diritto di secessione⁴¹, riguardando unicamente il diritto di autodeterminazione delle 'maggioranze nazionali' non ancora autonome.

Una conferma della limitata sfera d'azione del principio di autodeterminazione si può del resto rinvenire anche nel tenore dell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, inerente il tema delle minoranze. Diversamente da quanto previsto in relazione al diritto di autodeterminazione, la titolarità delle situazioni giuridiche protette non spetta ai gruppi ma ai singoli individui⁴². In altri termini, la tutela delle minoranze assume, all'interno dei patti, una dimensione individuale e non collettiva. La *ratio* della soluzione adottata nella disposizione in oggetto si può ricondurre proprio alla più generale intenzione dei membri della comunità internazionale di non attribuire soggettività giuridica alle minoranze, in modo da evitare il rischio di una legittimazione di eventuali istanze separatiste provenienti da gruppi interni ai singoli Paesi.

5.4. *L'accezione interna del principio di autodeterminazione nel periodo postcoloniale*

Il quadro appena delineato muta negli anni successivi e, in particolare, nel 1970, allorquando, in occasione del venticinquesimo anniversario dell'ONU, l'Assemblea generale adotta la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli ed alla cooperazione tra gli Stati⁴³. Tra gli altri

⁴¹ In un rapporto del 1955, inviato all'assemblea dalla terza Commissione, si legge infatti che l'art. 1 «not was concerned with minorities or the right to secession» (riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 216).

⁴² Il testo della disposizione afferma, infatti, che «in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities should not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language».

⁴³ La Dichiarazione viene adottata per *consensus* con la risoluzione n. 2625. UN Doc. A/Res/2625 (XXV), 24 Oct. 1970. Per un'analisi più approfondita della portata normativa del testo, oltre ai lavori già menzionati, sia consentito rinviare, tra i molti, a

principi, il documento prevede, seppur indirettamente, un'apertura verso una lettura secessionista dell'autodeterminazione. Nel paragrafo 7, infatti, si ribadisce l'obbligo del rispetto dell'integrità territoriale e dell'unità politica degli Stati sovrani ed indipendenti, che non agiscano in spregio del principio di uguaglianza dei diritti e di autodeterminazione dei popoli e che abbiano un governo rappresentativo di tutta la popolazione, senza distinzione di razza, religione o colore⁴⁴.

La legittimazione indiretta della cosiddetta *remedial secession*, che parte della dottrina ha enucleato attraverso una interpretazione *a contrario* della disposizione, non pare peraltro del tutto sicura. La configurabilità di un diritto alla secessione, invero, viene messa in discussione dagli stessi lavori preparatori. Se da una parte, infatti, i Paesi socialisti e quelli di nuova formazione insistono per una lettura anticolonialista dell'autodeterminazione, dall'altro, pur ipotizzando la titolarità del diritto anche alle minoranze interne⁴⁵, i Paesi occidentali riprendono l'impostazione democratico liberale di Wilson, escludendo l'utilizzabilità del principio in chiave secessionista.

In nessuna delle proposte si fa riferimento al riconoscimento di un seppur limitato diritto di secessione. Al contrario, in

R. ROSENSTOCK, *The Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations: a Survey*, in *American journal of international law*, 1971, vol. 65, pp. 713 ss.; R.C.A. WHITE, *Self-Determination: Time for a Re-Assessment*, in *Netherlands international law review*, 1981, vol. 28, pp. 147 ss.; I. SINCLAIR, *The significance of the Friendly Relations Declarations*, in V. Lowe - C. Warbrick (cur.), *the United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, Londra, 1994, pp. 1 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, pp. 109 ss.

⁴⁴ Il testo recita così: «Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour».

⁴⁵ Le proposte degli Stati Uniti e del Gran Bretagna utilizzano infatti l'espressione «all distinct peoples within [State's] territory».

numerose dichiarazioni si manifesta una netta opposizione all'eventualità che il principio possa legittimare le richieste indipendentiste di minoranze interne. Ad ulteriore dimostrazione della ferma intenzione della comunità internazionale di ridurre il pericolo di movimenti separatisti interni si pone poi l'originaria collocazione della clausola di salvaguardia dell'integrità territoriale. Nelle proposte iniziali, infatti, tale clausola viene inserita alla fine della disposizione, a voler ancora una volta affermare la primazia del principio di integrità territoriale rispetto all'autodeterminazione.

In tale contesto, sembra allora potersi sostenere che l'originario significato, attribuito dalla generalità dei Paesi alla disposizione in esame, consista semplicemente nel riconoscimento di un diritto naturale all'autodeterminazione interna o, *rectius*, alla rappresentatività del governo, senza, peraltro, che a ciò si accompagni una chiara indicazione sulla questione se la titolarità di tale diritto spetti alle singole minoranze interne o al popolo inteso in senso unitario. Al tempo stesso, bisogna anche sottolineare come l'ambigua formulazione del testo possa costituire il preludio per un futuro riconoscimento del diritto di secessione a livello di ordinamento internazionale.

Una conferma della nuova apertura della comunità internazionale verso la dimensione interna del principio di autodeterminazione si ricava anche dalle previsioni inserite nei documenti degli anni successivi. A livello regionale, degno di particolare nota è l'atto finale adottato ad Helsinki nel 1975 nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa⁴⁶. Nel decalogo dei principi, volti a regolare le relazioni tra i Paesi dei due blocchi, viene inserito il rispetto dell'autodeterminazione dei popoli.

Il principio n. VIII contiene l'esplicito riconoscimento del diritto di tutti i popoli di determinare in piena libertà il proprio

⁴⁶ Per un esame approfondito del documento, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 317 ss.; H.S. RUSSELL, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag ot Lilliput*, in *American journal of international law*, 1976, vol. 70, pp. 242 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, cit., pp. 288 ss.

regime politico interno ed esterno e di perseguire il proprio sviluppo politico, economico, sociale e culturale⁴⁷. La novità dell'espressa previsione dell'applicabilità del diritto anche alla sfera interna assume ancor più rilevanza, ove si consideri che in nessuno dei Paesi firmatari⁴⁸ sussistono le classiche condizioni di dominio coloniale o di occupazione straniera legittimanti il ricorso all'autodeterminazione esterna. Anche in questo caso, tuttavia, la disposizione non sembra spingersi oltre una concezione democratico-liberale del principio. I timori manifestati da diverse delegazioni sulla possibilità di una legittimazione dei movimenti separatisti interni portano, infatti, ad escludere le minoranze dal novero dei beneficiari della norma, relegando la loro tutela all'interno della disposizione sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali di ogni individuo (principio n. VII).

Più in generale, nonostante il testo indichi i titolari del diritto con il termine generico di *all peoples*, dai lavori preparatori emerge la comune volontà di limitare la sfera di operatività dell'autodeterminazione ai popoli degli Stati intesi in senso unitario, confermando così la prassi internazionale in tema di decolonizzazione. In tal senso, del resto, va inteso anche l'espresso richiamo al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e delle norme di diritto internazionale rilevanti, ivi compresi quelle relative all'integrità territoriale degli Stati⁴⁹.

Infine, il quadro sopra delineato sembra trovare conferma anche negli strumenti internazionali dell'ultimo decennio⁵⁰. Se,

⁴⁷ Il testo del secondo paragrafo del principio recita così: «by virtue of the principle of equal rights and self determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development».

⁴⁸ Oltre ai paesi dell'Europa occidentale ed orientale, l'atto finale è stato sottoscritto anche da Stati Uniti, Canada, Turchia e Santa Sede.

⁴⁹ Più in particolare, nel primo paragrafo si afferma che «the participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States».

⁵⁰ In merito, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 277 ss. e 326 ss.

infatti, sia la dichiarazione di Vienna del 1989 che la Carta di Parigi del 1990, adottate nell'ambito della CSCE, riproducono quasi testualmente l'enunciato dell'Atto finale di Helsinki sul diritto dei popoli all'autodeterminazione, entrambi i documenti ribadiscono nondimeno l'obbligo al rispetto della Carta delle Nazioni Unite e dell'integrità territoriale.

In senso non dissimile si pone anche la Dichiarazione di Vienna del 1993, adottata nell'ambito della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani. In tale contesto, viene riformulato il principio elaborato nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970. Ed invero, nel testo, dal quale scompare ogni riferimento alle discriminazioni fondate sulla razza o sulla religione, viene solennemente sancito l'obbligo, per un governo, di rappresentare l'intera popolazione senza discriminazione di sorta nei confronti delle specificità che connotano i membri della comunità medesima. Anche in questo caso, però, sembra prevalere una lettura democratico liberale del concetto di autodeterminazione, come tradiscono le stesse parole utilizzate per chiarire che il governo deve rappresentare *the whole people* e non *all the peoples* del Paese.

5.5. *Autodeterminazione interna e strumenti internazionali in tema di minoranze: verso un'ulteriore apertura a favore delle istanze nazionaliste*

Analogamente a quanto occorso in relazione al delicato problema dei domini coloniali, l'attuale atteggiamento di chiusura della comunità internazionale verso una lettura interna del principio di autodeterminazione, potenzialmente foriera di seri pericoli per la stabilità del sistema, potrebbe in futuro mutare⁵¹. Indicazioni in tal senso, del resto, sembrano emergere dalla più recente prassi in tema di minoranze.

⁵¹ Sull'opportunità di un cambiamento dell'approccio delle comunità internazionale riguardo al tema dell'autodeterminazione v., tra i molti, P. THORNBERRY, *The principle of self-determination*, in V. Lowe - C. Warbrick (cur.), *the United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, Londra, 1994, p. 194.

Come si è accennato in precedenza, il sistema di tutela approntato all'indomani della fine della seconda guerra mondiale non differisce sostanzialmente da quello elaborato nell'ambito della Società delle Nazioni. In sede di predisposizione sia della Carta delle Nazioni Unite che della Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo, viene infatti deliberato di non adottare una disposizione specifica in tema di minoranze, sottolineandosi l'opportunità di ricomprendere la loro tutela nell'ambito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo. L'impianto individualista viene mantenuto pressoché inalterato anche nella successiva redazione del Patto sui diritti civili e politici, laddove si riconosce ai singoli membri dei gruppi minoritari la titolarità del diritto ad una propria cultura, lingua e religione. Solo l'esercizio di simili prerogative assume un carattere collettivo⁵². Nella sua successiva attività interpretativa, il Comitato dei diritti dell'uomo attribuisce tuttavia una dimensione autonoma ai diritti delle minoranze⁵³.

Pur affermando in più occasioni la natura individuale delle libertà fondamentali, infatti, il Comitato assegna una particolare dignità al gruppo unitariamente inteso. Oltre ai classici diritti individuali ad esercizio collettivo, le minoranze risultano, in particolare, essere titolari di un vero e proprio diritto all'autorganizzazione. Ebbene, siffatta autonomia sembra costituire il primo passo per una lettura in senso nazionalista del principio di autodeterminazione interna. Una conferma in tal senso, del resto, si desume anche da numerose osservazioni svolte sui rapporti inviati dagli Stati firmatari del Patto sui diritti civili e politici, in relazione al livello di attuazione dell'art. 1 del Patto stesso⁵⁴. Come è stato evidenziato, infatti, le considerazioni svolte sull'art. 1 nel

⁵² Come già riportato, infatti, il testo prevede l'esercizio di simili diritti «in community with the other members of their group».

⁵³ Al riguardo, v. G. PALMISANO, *L'autodeterminazione interna nel sistema dei patti sui diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, n. 2, pp. 365 ss.; M.N. SHAW, *Peoples, Territorialism and Boundaries*, cit., pp. 484 s.

⁵⁴ Si tratta della cosiddetta *reporting procedure*, disciplinata dall'art. 40 del Patto, secondo la quale gli Stati firmatari sottopongono al Comitato dei rapporti sul livello di attuazione dei diritti previsti nel Patto. Il Comitato risponde ai rapporti inviando agli Stati ed al Consiglio economico e sociale le proprie osservazioni.

periodo che va dalla fine degli anni '70 alla metà degli anni '90, hanno riguardato soprattutto il delicato tema del «rispetto delle specifiche aspirazioni di *status*, vuoi di popoli o di gruppi diversi dalla «maggioranza nazionale» dello Stato in questione, vuoi, in caso di Stati multinazionali, delle varie componenti nazionali presenti nel territorio»⁵⁵, palesando così l'attenzione del Comitato sulla necessità di una tutela dell'identità politica di ogni distinta comunità etnico-culturale presente all'interno della collettività statale.

Analoga apertura verso la lettura nazionalista del principio di autodeterminazione interna traspare dal tenore dei più recenti strumenti internazionali in tema di minoranze⁵⁶. In merito, si può ricordare in primo luogo la Dichiarazione sui diritti delle minoranze adottata in sede ONU nel 1992⁵⁷. Anche in questo caso, dai lavori preparatori emerge il timore della comunità internazionale per un'eventuale legittimazione dei movimenti separatisti. Pur confermando l'impianto sostanzialmente individualista, rigettando nel contempo l'iniziale proposta jugoslava contenente un riferimento espresso alle minoranze nazionali⁵⁸, il testo finale dell'art. 1 riconosce chiaramente una autonoma dignità al gruppo, imponendo agli Stati firmatari di salvaguardare l'esistenza e l'identità delle diverse minoranze presenti all'interno dei rispettivi territori. A tal fine, nell'art. 2 si statuisce il diritto delle persone appartenenti ai vari gruppi di partecipare in modo effettivo ai procedimenti decisionali a livello centrale e locale, che riguardino questioni inerenti la vita della comunità⁵⁹.

⁵⁵ Cfr. G. PALMISANO, *L'autodeterminazione interna nel sistema dei patti*, cit., p. 374.

⁵⁶ Sul tema, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 278 ss.

⁵⁷ UN Doc. A/Res/47/135, 18 Dec. 1992. Per un'analisi dei lavori preparatori e del testo, v. G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, cit., pp. 308 ss.

⁵⁸ Il progetto jugoslavo sull'art. 3 (riportato in A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 281 nota n. 339) prevedeva, infatti, come destinatari del sistema di tutela non solo i singoli membri dei gruppi, ma le stesse minoranze, intese «as collectivities».

⁵⁹ Disposizioni di analogo tenore sono presenti anche nello Strumento della iniziativa centroeuropea per la protezione dei diritti delle minoranze, adottato a Torino nel 1994 e firmato da Austria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Italia, Macedonia, Polonia, Ungheria. Il documento è reperibile in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 880 ss.

Un'apertura ancor maggiore, da ultimo, sembra potersi ricavare dal progetto di Dichiarazione universale sui diritti dei popoli indigeni. In tale documento, infatti, viene per la prima volta affermato espressamente il diritto all'autodeterminazione delle minoranze indigene presenti nei territori dei singoli Paesi⁶⁰. In particolare, l'art. 31 del progetto riconosce alle stesse un diritto all'autonomia, ovvero all'autogoverno, nelle questioni locali⁶¹.

Ora, se è di immediata evidenza la rilevanza che simili documenti possono rivestire in vista del definitivo riconoscimento di una impostazione 'nazionalista' del diritto di autodeterminazione interna e, conseguentemente, della legittimazione delle istanze dei movimenti e delle comunità interni ai singoli ordinamenti, dal quadro attuale non sembra ancora possibile desumere con certezza quale sia la posizione assunta dalla comunità internazionale riguardo al fenomeno della secessione.

5.6. *La dottrina sull'inquadramento del fenomeno della secessione nell'ordinamento internazionale*

L'assenza di un quadro normativo chiaro e, soprattutto, di una prassi internazionale unitaria ha portato ad una diversificazione delle posizioni assunte dalla dottrina in relazione all'inquadramento del principio di autodeterminazione all'interno dell'ordinamento internazionale e delle sue conseguenze in tema di configurabilità di un diritto di secessione.

Prendendo le mosse da un primo orientamento, non mancano, nel frastagliato panorama dottrinario, studiosi che ritengono che sia configurabile un limitato diritto di secessione, nonostante l'assenza negli strumenti internazionali di disposizioni

⁶⁰ Al riguardo, v. *ibid.*, p. 290 ss. Il testo, ivi riportato, dell'art. 3 del progetto dispone che «Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development».

⁶¹ Il testo afferma che «Indigenous peoples, as specific form of exercising their right to self determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs ...».

che legittimino espressamente i movimenti separatisti interni ai singoli Stati, e pur nell'ambiguità dei termini impiegati in tema di principio di autodeterminazione e nella crescente diffusione di accordi e documenti in tema di diritti delle minoranze. Secondo quanto affermato dai sostenitori di tale tesi, la separazione dal proprio stato di appartenenza sarebbe, infatti, legittima nel caso in cui quest'ultimo si rendesse responsabile di *gross violations* dei diritti umani e politici fondamentali nei confronti delle minoranze poste al suo interno⁶².

Più in particolare, la tradizionale ricostruzione della figura della *remedial secession* prevede la possibilità di procedere al distacco dallo stato nella concorrenza di due circostanze. In primo luogo, la soluzione separatista è legittima laddove una minoranza interna veda violato il proprio diritto all'autodeterminazione interna, ovvero quando non abbia più la possibilità di determinare liberamente il proprio *status* politico interno. L'accezione, in cui viene impiegato il concetto di autodeterminazione in tale contesto, non è tuttavia coincidente con quella comunemente utilizzata nei documenti internazionali precedentemente analizzati. Richiamandosi alla normativa in materia di tutela delle minoranze, i fautori della *remedial secession doctrine* sostengono, in-

⁶² In tal senso, tra i molti, v. G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione*, cit., p. 6; L.C. BUCHHEIT, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, 1978, pp. 220 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples*, cit., pp. 119 s.; DINSTEIN, *Is there a Right to Secede?*, in *American society international law proceedings*, 1996, pp. 299 ss.; F. LATTANZI, *La secessione nel diritto internazionale: autodeterminazione dei popoli e delimitazioni di un territorio nazionale nell'esperienza recente*, in *Stato, etnicità e nazionalismo nella transizione tra due ordini mondiali*, Urbino, 1995, pp. 22 s.; MARIÑO, *Derecho internacional contemporáneo y protección de las minorías y de sus miembros*, in DE AZCÁRATE, *Minorías nacionales y derechos humanos*, Madrid, 1998, p. 93; TURP, *Le droit de sécession en droit international public*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 1982, pp. 24 ss.; H. HANNUM, *The Specter of Secession*, in *Foreign affairs*, 1998, vol. 77, n. 2, p. 16; S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, cit., pp. 189 s.; G.J. SIMPSON, *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, in *Stanford Journal of international law*, 1996, vol. 32, pp. 283 s.; C. TOMUSCHAT, *Self-Determination in a Post-Colonial World*, in Id. (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 16; A. EIDE, *In search of Constructive Alternatives to Secession*, ivi, pp. 139 ss.

vero, che sia leso il diritto di autodeterminazione non solo nel caso in cui il governo neghi ai componenti di un determinato gruppo la partecipazione, su base paritaria rispetto al resto della popolazione, al *decision-making process*, ma anche quando alle minoranze non siano riconosciute forme di autogoverno e di partecipazione qualificata ai procedimenti decisionali in grado di preservare la differente identità del gruppo.

Secondo alcuni, peraltro, a tale violazione devono abbinarsi anche gravi, persistenti ed irrimediabili violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo, perpetrate dallo Stato nei confronti degli appartenenti alla comunità separatista, con conseguente pericolo per la sopravvivenza della stessa collettività⁶³.

Questa ricostruzione viene presa in considerazione anche dalla Corte Suprema del Canada nella pronuncia sulla secessione del Quebec⁶⁴. Prescindendo dalle osservazioni svolte sul tema generale dell'autodeterminazione, la Corte rileva come la Dichiarazione di Vienna del 1993, laddove richiede che un governo sia rappresentativo di tutta la popolazione senza discriminazione di alcun genere, avvalori l'ipotesi di un diritto di secessione unilaterale nel caso in cui ad una minoranza venga impedito l'esercizio del proprio diritto di autodeterminazione interna⁶⁵. La centralità del rispetto dei diritti fondamentali in tema di autodeterminazione sembra ulteriormente emergere dal passo in cui, riprendendo le osservazioni svolte dall'*amicus curiae*, i giudici affermano che il popolo del Quebec non è titolare di un diritto internazionale alla secessione, in quanto non può essere ritenuto vittima di attacchi contro la propria esistenza od integrità, né di massicce violazioni dei diritti fondamentali⁶⁶.

Ora, i richiami normativi operati dalla Corte canadese per giustificare la *remedial secession doctrine* non sembrano confe-

⁶³ Peraltro, taluni ritengono la presenza di una delle due circostanze sufficiente per legittimare il ricorso alla secessione. Sul punto, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 21 ss.

⁶⁴ *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217. Su cui più ampiamente *supra* par. 3.6.

⁶⁵ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 134.

⁶⁶ *Reference re Secession Quebec* paragrafo 135.

renti. Bisogna, infatti, ribadire che simili documenti, oltre a non prevedere espressamente un diritto di secessione, vengono comunemente interpretati dalla collettività internazionale esclusivamente in chiave democratico-liberale. Dai lavori preparatori e, soprattutto, dalla prassi emerge una netta chiusura verso una possibile lettura in senso 'separatista' del principio di autodeterminazione interna.

Nell'impossibilità di configurare, nell'attuale contesto storico-politico, un diritto alla secessione, una seconda corrente di pensiero ha affrontato il problema da una prospettiva differente, ipotizzando la presenza, all'interno dell'ordinamento internazionale, di una *due process clause* relativa al fenomeno della secessione⁶⁷. In sostanza, secondo tale impostazione, il sistema delle norme internazionali regola la secessione non da un punto di vista sostanziale ma da quello procedurale. Siffatta disciplina regola, in particolare, le condizioni necessarie per poter compiere legittimamente il distacco e le modalità con cui procedere allo stesso.

In primo luogo, richiamando la natura imperativa del principio di non ingerenza e del divieto dell'uso della forza, i sostenitori della tesi suddetta affermano la necessità che gli Stati terzi si astengano dal fornire aiuti al movimento secessionista. In altri termini, diversamente da quanto accade per i movimenti di liberazione nazionale, affinché la secessione sia considerata legittima dalla comunità internazionale, il gruppo secessionista non deve avvalersi di aiuti, diretti e/o indiretti, provenienti dall'esterno.

In secondo luogo, analogamente a quanto prescritto per gli Stati sovrani, anche il movimento separatista deve agire nel pieno

⁶⁷ In tal senso, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 672 ss. Così, anche C.T. EBENROTH - M.J. KEMNER, *The enduring political Nature of Questions of State Succession and Secession and the Quest for objective Standards*, in *University of Pennsylvania journal of international economic law*, 1996, vol. 17, pp. 803 ss., i quali, peraltro, si discostano dalla tesi, sostenuta da Tancredi, illustrata in questa sede. Essi, infatti, ritengono essenziali, per la configurabilità di un diritto internazionale di secessione, le tre seguenti condizioni: la sussistenza, nella comunità secessionista, dei requisiti per la configurazione di una formazione statale; l'adesione della comunità separatista ai dettami della Carta delle Nazioni Unite; il consenso popolare.

rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli. Basandosi sull'idea wilsoniana del '*consent of the governed*', si afferma l'impossibilità di procedere ad un qualsiasi mutamento della sovranità senza o contro il consenso della comunità coinvolta. La soluzione secessionista, in particolare, deve ottenere l'assenso di una maggioranza qualificata della popolazione locale. L'esistenza di un simile *favor*, inoltre, deve risultare dall'esito di consultazioni popolari dirette⁶⁸.

Da ultimo, in piena ottemperanza al principio dell'integrità territoriale e dell'*uti possidetis juris*, il movimento secessionista deve assicurare il rispetto dei confini interni ed esterni dello Stato da cui intende distaccarsi. In altri termini, nella secessione devono essere rispettate non solo le frontiere esterne del Paese, ma anche le ripartizioni territoriali esistenti all'interno dello stesso. Naturalmente, la norma opera solo nel caso in cui il gruppo separatista coincida con la popolazione di una particolare divisione politico-amministrativa del Paese⁶⁹; laddove tali suddivisioni territoriali non sussistano, l'area geografica interessata dal distacco viene determinata, sempre nel rispetto dei confini esterni, dall'esito dello scontro tra lo Stato ed il movimento separatista⁷⁰.

Ripercussioni della violazione di simili prescrizioni potrebbero essere tanto la legittimazione di un intervento esterno in favore dello Stato oggetto del distacco, quanto il rifiuto di operare il riconoscimento della nuova entità statale, con la conseguente limitazione della possibilità della stessa di intrattenere normali relazioni diplomatiche con il resto della comunità internazionale.

Analogamente a quanto affermato per la *remedial secession doctrine*, tuttavia, anche l'impostazione procedurale rappresenta

⁶⁸ Richiamandosi alla prassi internazionale, si osserva come gli strumenti utilizzati siano i plebisciti o i *referenda*. In merito, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 682 ss.

⁶⁹ Così, M.N. SHAW, *Peoples, Territorialism and Boundaries*, cit. p. 504.

⁷⁰ Per un'analisi dei problemi legati all'applicazione dell'*uti possidetis juris* in relazione alle 'frontiere' amministrative interne ad un determinato Stato, v. S.R. RATNER, *Drawing a better line: uti possidetis and the Borders of new States*, cit., pp. 620 s.

solo una linea di tendenza di un sistema ancora in via di consolidamento: solo una prassi costante potrebbe in futuro costituire la base per il riconoscimento della *due process clause* come norma consuetudinaria dell'ordinamento internazionale⁷¹.

Prescindendo dalle considerazioni *de lege ferenda*, si può allora concludere nel senso della cosiddetta impostazione 'neutralista'⁷². Secondo tale corrente di pensiero, in cui si colloca la maggior parte degli autori, il fenomeno della secessione deve essere analizzato secondo i più generali schemi relativi alla formazione di nuovi Stati. In tale contesto, si osserva come nell'ordinamento internazionale manchi una disciplina che regolamenti la nascita di nuove entità statuali sia dal punto di vista sostanziale che da quello procedurale. In sostanza, la genesi di un nuovo Stato è qualificabile non come materia di diritto ma, semplicemente, come questione di fatto. La configurabilità di un'organizzazione statale dipende infatti dalla presenza di alcune condizioni materiali, quali il popolo, il territorio ed un governo dotato di sovranità interna ed esterna.

La concorrenza di siffatti elementi è di per sé sufficiente perché lo Stato assuma rilevanza a livello internazionale, indipendentemente da ogni riconoscimento da parte della comunità

⁷¹ A. TANCREDI, *La secessione*, cit., pp. 848 ss.

⁷² In tal senso, tra i molti, v. BINETTE, *Le droit des peuples: l'autodétermination dans le contexte canadien*, in *Canadian yearbook of international law*, 1996, p. 221; CARPENTIER, *Le principe mythique des nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu principe*, in *Revue belge de droit international*, 1992, p. 355; GIULIANO - SCOVAZZI - TREVES, *Diritto internazionale, Parte generale*, Milano, 1991, p. 84; KOHEN, *Le problème des frontières en cas de dissolution et de séparation d'États: quelles alternatives?*, in *Revue belge de droit international*, 1998, pp. 141 ss.; R. QUADRI, *Stato (diritto internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1940, vol. XII, pp. 809 ss.; RUIZ FABRI, *Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine*, in *Annuaire française de droit international*, 1992, pp. 154 ss.; VILLANI, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in COPPOLA - TROCOLI, *Minoranza, laicità, fattore religioso*, Bari, 1997, p. 96; S.R. RATNER, *Drawing a better line: uti possidetis and the Borders of new States*, cit., p. 590.; J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 1979, pp. 247 ss.

⁷³ In tal senso, tra tutti, v. B. CONFORTI, *Il riconoscimento degli Stati nuovi: politica o diritto?*, in *Il corriere giuridico*, 1992, n. 2, pp. 121 ss.

internazionale medesima. In merito, infatti, la dottrina maggioritaria ha rilevato la natura meramente dichiarativa dell'istituto del riconoscimento⁷³. In altri termini, alla condizione di effettività dell'organizzazione statale l'ordinamento internazionale ricollega direttamente l'attribuzione di una serie di diritti ed obblighi.

Il riconoscimento di uno Stato, operato da un altro Stato o organizzazione internazionale, costituisce allora unicamente un atto unilaterale, con cui si manifesta l'intenzione di stringere relazioni amichevoli con l'ente riconosciuto. Di conseguenza, la decisione di riconoscere o meno una nuova entità statale attiene esclusivamente alla sfera politica e non a quella del diritto internazionale⁷⁴.

La natura strettamente politica dell'istituto del riconoscimento, unitamente all'assenza di norme pattizie o consuetudinarie che configurino un diritto di secessione e ad una prassi ancora incerta nei suoi sviluppi futuri, induce conseguenzialmente a concludere nel senso della neutralità del diritto internazionale nei confronti del fenomeno in esame. In sostanza, prescindendo da fattori accessori, quali il rispetto dei diritti umani, giuridicamente rilevanti sotto altri aspetti, la secessione costituisce ancora una questione interna degli Stati, limitandosi l'ordinamento internazionale a prendere atto dell'esito del procedimento. Per quanto unitarie e compatte possano apparire, le diverse reazioni tenute dai membri della collettività internazionale in occasione delle più recenti esperienze sembrano trovare la loro unica *ratio* in motivazioni di natura esclusivamente politica.

Anche dal punto di vista sovrastatale, allora, la secessione continua ad operare su un piano extra giuridico.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 122.

CAPITOLO SESTO

PROBLEMI E PROSPETTIVE DI UNA EVENTUALE COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA SECESSIONE

SOMMARIO: 6.1. Il soggetto attivo della secessione: nazioni, etnie o minoranze? – 6.2. L'obiettivo finale del movimento di separazione – 6.3. Le cause originarie delle istanze secessioniste. – 6.4. Il problema della codificazione della secessione. – 6.5. La secessione tra diritto procedimentale ed esercizio del potere costituente.

6.1. *Il soggetto attivo della secessione: nazioni, etnie o minoranze?*

L'indagine sin qui condotta ha consentito, da un lato, di esaminare nel dettaglio le principali esperienze costituzionali, nelle quali si è posto ai diversi soggetti politici il problema della secessione e, dall'altro, di illustrare i termini del relativo dibattito che ancora impegna i membri della comunità internazionale. Gli elementi raccolti rivelano come il fenomeno della secessione operi su un piano prettamente extragiuridico. La difficoltà di dar veste giuridica al fenomeno sembra, peraltro, potersi riportare anche alla connaturale mutevolezza degli elementi essenziali con cui il fenomeno può manifestarsi ed alla conseguente complessità di compiere, all'interno di un atto normativo, un inquadramento degli stessi in termini generali.

In tale contesto, per esempio, non risulta affatto agevole identificare in via generale il soggetto attivo della secessione. Riguardo a tale argomento, le opinioni degli studiosi sono alquanto divergenti. Per un'autorevole corrente di pensiero potrebbe ipotizzarsi la possibilità di configurare una secessione individuale.

Tale fenomeno sarebbe rappresentato dalla posizione di singoli individui, che negano l'autorità dello Stato e desiderano rimanere all'interno dei confini dello stesso senza, però, voler costituire una nuova autorità politica diversa e distinta da quella dello Stato 'ospite'¹. Sembra, peraltro, che simile eventualità non possa essere qualificata come secessione, costituendo piuttosto una ipotesi limite della categoria dell'obiezione di coscienza².

Ritenuta connaturale all'istituto la dimensione collettiva del soggetto secessionista, la maggior parte degli studiosi ha tentato di delineare le caratteristiche fondamentali di siffatto gruppo.

Nonostante la laconicità, al riguardo, del quadro normativo internazionale, alcuni autori, basandosi su una lettura etnonazionale del principio di autodeterminazione, hanno identificato nel tratto etnico l'elemento distintivo del gruppo intenzionato a secedere. In altri termini, secondo un prima impostazione, i soggetti titolari di un diritto di secessione sarebbero unicamente le minoranze nazionali presenti all'interno dei diversi Paesi³.

¹ Così R. NOZICK, *Anarchia Stato e Utopia*, Firenze 1981, pp. 57 ss. È appena il caso di rilevare come la soluzione di attribuire la titolarità del diritto di secessione a comunità nazionali non risolverebbe i problemi definitori legati al fenomeno, in quanto si aprirebbe il nuovo problema della individuazione dei criteri per configurare l'esistenza di una nazione. Al riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, sia consentito rinviare a LOMBARDI G., *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1979; V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 787 ss.; G.F. FERRARI, *Nazione*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XX, Roma, 1990; C. CURCIO, *Nazione e autodecisione dei popoli*, Milano, 1977, pp. 15 ss.; M. BARBERIS, *Quel che resta dell'universale. L'idea di nazione da Rousseau a Renan*, in *Filosofia politica*, 1993, vol. VII, pp. 5 ss.; S. CHIGNOLA, *Quid est in territorio est de territorio. Nota sul rapporto tra comunità etnica e Stato-nazione*, ivi, pp. 29 ss.; G.E. RUSCONI, *Ripensare la nazione. Tra separatismo regionale e progetto europeo*, ivi, pp. 63 ss.; E. GELLNER, *Nations and nationalism* (1983), trad. it. M. Lucioni *Nazioni e nazionalismo*, Roma, 1985, pp. 8 ss.; P. CARROZZA, *Nazione*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pp. 126 ss.; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, vol. I, 2005.

² Sul punto v. *infra* par. 6.2.

³ In merito, v. W. CONNOR, *Self-Determination: The New Phase*, in *World politics*, 1967, XX, pp. 30 ss.; ID., *Nation-Building or Nation Destroying*, ivi, 1972, XXIV, pp. 319 ss.; A.D. SMITH, *Toward a theory of ethnic separatism*, in *Ethnic and racial studies*, 1979, I, pp. 21 ss.; F. ATTINÀ, *Secessione*, in *Dizionario di politica*, 1990, Torino.

Simile impostazione, tuttavia, è stata parzialmente abbandonata dai più recenti contributi sul tema. Per molti studiosi, infatti, l'esperienza internazionale dimostra che la secessione non è necessariamente rivendicata da *enclaves* etniche di uno Stato, ben potendo essere perseguita da «movimenti etnicamente eterogenei o appartenenti alla stessa etnia che popola lo stato da cui cercano di staccarsi»⁴.

Nell'impossibilità apparente di qualificare il gruppo da un punto di vista sostanziale, in alcuni lavori si è tentato di prendere in esame altre condizioni. In primo luogo, si discute su quale sia la dimensione della comunità, necessaria perché la stessa venga considerata come soggetto attivo di un movimento secessionista. In merito, esclusa a priori la figura della secessione individuale, è stata altresì negata la configurabilità di un diritto di secessione, laddove il gruppo che intende separarsi non sia sufficientemente ampio da poter svolgere le funzioni basilari di un Stato indipendente⁵.

Sotto diverso profilo, la dottrina maggioritaria ha tradizionalmente definito la comunità intenzionata a secedere come un gruppo minoritario all'interno del popolo dello Stato. Anche siffatta opinione, peraltro, non è unanimemente condivisa dagli studiosi. È stato, infatti, osservato come «in linea di principio l'area secessionista può essere maggioritaria non solo dal punto di vista demografico, ma anche geografico»⁶.

Un ulteriore tentativo di qualificazione del soggetto attivo della secessione ha insistito sulla rilevanza della collocazione geografica del movimento secessionista. Al riguardo, taluno ha con-

⁴ Cfr. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 196. In senso analogo, C. DE FIORES, *Secessione e forma di Stato*, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, p. 92.

⁵ Al riguardo, richiamando quanto osservato *supra* cap. IV nota 94, si può osservare l'analogia di tale visione con la linea politica adottata da Stalin in tema di passaggio di alcune comunità dallo *status* di Repubbliche autonome a quello di Repubbliche federate.

⁶ V. A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 41, il quale precisa, peraltro, che nella seconda ipotesi sarebbe più opportuno parlare di esclusione e non di secessione. Nello stesso senso anche S. MANCINI, *ult. loc. cit.*

siderato circostanza ostativa alla configurabilità di un diritto di secessione la dislocazione del gruppo in una regione interna del territorio dello Stato ospite⁷. Va peraltro detto che una simile evenienza non sembra poter precludere, di per sé, la configurabilità in linea teorica di una separazione dallo Stato originario, ben potendo avere esito positivo un movimento secessionista proveniente da un'area non periferica dello stesso. In merito, invece, è stato osservato come la richiesta di separazione possa provenire non solo da un gruppo ubicato in una parte periferica del territorio statale, ma anche da un gruppo collocato nell'interno ovvero da una comunità stanziata in zone tra loro separate⁸.

Alla luce delle difficoltà incontrate nello sforzo di delimitare da un punto di vista concettuale il soggetto attivo della secessione, negli studi più recenti prevale la tendenza a qualificare lo stesso semplicemente come una 'comunità distinta' dal resto della collettività statale. La genericità dell'espressione consente, infatti, di ricomprendere tutte le comunità che intendano mutare il proprio *status* politico, a prescindere da quelli che possano essere i fattori che accomunano l'insieme dei membri⁹. In tale contesto, l'unico elemento distintivo della collettività intenzionata a secedere sembra allora essere il legame con il territorio; in altri termini, il gruppo deve essere associato ad una determinata area geografica¹⁰.

⁷ V. H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, in *Political studies*, 1984, XXXII, pp. 30 s. Anche in questo caso sembrano ricorrere analogie con la politica staliniana in tema di riconoscimento dello *status* di Repubbliche federate (*supra* nota 405).

⁸ V. A. BUCHANAN, *ult. op. cit.*, 39, ove si riferisce l'esperienza del Pakistan.

⁹ V. V.O. BARTKUS, *The Dynamics of Secession*, Cambridge, 1999, p. 14, ove si afferma che «that the community is "distinct" acknowledges certain objective characteristics, such as religion, language, culture race, or ethnicity, which can often be ascribed to it».

¹⁰ In merito, v. D. PETROSINO, *Democrazie di fine secolo*, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, *Secessione*, cit., pp. 30 s.; ID., *Secessione*, in *Democrazia e diritto*, 1994, n. 2/3, pp. 332 s., ove, affrontando il tema collaterale della autodeterminazione si osserva che «nulla è specificato sulla natura del gruppo, sulla sua possibile dimensione. Gli unici due elementi sono un gruppo ed un territorio. Peraltro sembra evidente come sia questo elemento territoriale più d'ogni altro a caratterizzare il possibile soggetto del diritto».

Ciò posto, da una più attenta analisi emerge peraltro la possibilità di qualificare ulteriormente la 'comunità distinta'. Per un primo aspetto, quello che sembra connotare tale collettività è la coscienza di sé e della propria diversità rispetto al resto dei consociati. In altri termini, i singoli membri del gruppo hanno la consapevolezza dei fattori che li distinguono dai soggetti che non vi fanno parte¹¹. Sotto diverso aspetto, la coscienza della propria identità deve essere corredata da un sentimento di reciproca solidarietà tra i componenti della comunità più stringente di quello che caratterizza il rapporto con gli altri cittadini dello Stato ospite¹².

La necessaria sussistenza di simili presupposti, unitamente all'elemento geografico, non può tuttavia portare ad una reintroduzione dei concetti di etnia e nazione. In entrambi i casi, infatti, oltre all'associazione territoriale ed al senso di solidarietà il gruppo è caratterizzato da un sentimento di comune discendenza storica e da una serie di attributi condivisi, quali la lingua, la religione o le tradizioni culturali¹³, di per sé non necessari per la configurazione di un gruppo secessionista.

Pur ammettendo che il fattore etnico è in molte occasioni invocato per dare più solida legittimazione al movimento, in questa sede appare pertanto più conferente il concetto di minoranza. Prescindendo dalla constatazione che la secessione può essere ri-

¹¹ V. V.O. BARTKUS, *The Dynamics of Secession*, loc. cit., ove si afferma che «the people in this group perceive characteristics which distinguish their members from individuals not within the group».

¹² V. V.O. BARTKUS, *Ibid.*, p. 15, la quale osserva che «the mere category of persons, such as the speakers of a particular language or the inhabitants of a particular region, does not constitute a nation or a community, until those people recognize their mutual duties to each other by virtue of their shared membership in the group ... most of members of any such extended community will never meet, and yet they feel a commitment to each other. It is their commitment which transforms a mere category of people into a community».

¹³ In merito, v. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., pp. 13 ss. L'autrice differenzia poi il concetto di nazione da quello di etnia per la presenza di una «fede più intensa ed elaborata nel proprio destino, una coscienza politica e, da qui, una maggiore inclinazione a rivendicare una «patria» nell'intento di garantire la coesione e i diritti di cittadinanza ai suoi componenti».

chiesta da una comunità demograficamente maggioritaria all'interno del Paese, bisogna infatti ritenere che l'espressione possa essere adeguatamente impiegata per definire il soggetto attivo del fenomeno secessionista.

Analogamente alle nozioni di etnia e nazione, il termine di minoranza è stato variamente definito. Più in particolare, è stato osservato come il concetto sia necessariamente relativo, dipendendo la sua definizione da «fattori storici, ambientali, di cultura, di atteggiamento di maggiore o minore tolleranza ... che non si possono predeterminare in astratto e che si presentano con numerosissime variabili»¹⁴. Vi è stato chi, insistendo sulle specificità etnico-culturali e geografiche, l'ha identificata con «quella parte di popolazione permanente di uno Stato che, legata da tradizioni storiche ad una porzione determinata del territorio, e fornita di una cultura propria, non può essere confusa colla maggioranza degli altri sudditi, a causa della diversità della razza, della lingua o della religione»¹⁵. Altri, più recentemente, hanno sottolineato, invece, la presenza nei membri del gruppo di un senso d'identità e solidarietà nonché della volontà di preservare la propria specificità¹⁶.

In tale sede sembra, peraltro, preferibile la più generica definizione, secondo la quale per minoranza si deve intendere «... una frazione del popolo la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni d'inferiorità nell'ambito della comunità statale ...»¹⁷. Da un lato, infatti, nella nozione di gruppo sociale sono compresi non solo la natura collettiva del soggetto, ma anche il senso d'identità e di solidarietà che connotano la comunità separatista; dall'altro, il presupposto dell'inferiorità contribuisce

¹⁴ Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, p. 201.

¹⁵ Cfr. M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Torino, 1931, p. 68.

¹⁶ Così, tra i molti, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 14; F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, pp. 107 s.

¹⁷ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, p. 193.

a definire l'ulteriore aspetto dei rapporti intercorrenti con il resto dei consociati. Quand'anche abbia una dimensione demograficamente maggioritaria, infatti, nella generalità delle ipotesi la collettività che intende secedere è indotta ad una simile soluzione dall'impossibilità di far valere i propri interessi a livello statale¹⁸.

In tale contesto, è di tutta evidenza la difficoltà in cui incorre un ordinamento giuridico che intenda disciplinare ogni possibile epifania del fenomeno secessionista. Le esperienze analizzate in precedenza sembrano confermare tale assunto. Si è osservato, infatti, come l'ordinamento costituzionale sovietico avesse riconosciuto il diritto di secessione solo alle Repubbliche federate, pur avendo formalmente proclamato il diritto all'autodeterminazione di tutti i popoli.

Analoghe conclusioni si possono trarre dallo studio delle vicende canadesi, ove, nel silenzio della carta costituzionale, il tentativo di codificazione è stato compiuto dalla Corte Suprema. Pur ritenendo l'ammissibilità di una secessione consensuale, nel *reference* del 1998, i giudici sembrano attribuire solo alle Province, in particolare al Quebec, la titolarità di una simile prerogativa, omettendo del tutto di pronunciarsi sulla legittimità di eventuali istanze provenienti dai popoli autoctoni, che analogamente alla Provincia francofona potrebbero optare per la recisione di tutti i legami con il resto della comunità federale, nel caso in cui ritenessero più opportuno acquisire piena indipendenza per tutelare la propria identità.

6.2. *L'obiettivo finale del movimento di separazione*

Se l'elemento soggettivo della secessione risulta di difficile codificazione, non sembrano sorgere particolari problemi in relazione all'identificazione dell'obiettivo finale del fenomeno. Al riguardo, bisogna rilevare come la secessione si differenzi da altre manifestazioni di analoga natura. In primo luogo, vi è chi l'ha posta in relazione con il separatismo, affermando che, mentre

¹⁸ *Ibid.*, p. 186.

quest'ultimo indica tutte le istanze di riduzione del grado di controllo esercitato dal governo centrale su una determinata area territoriale, la secessione si caratterizza per il ritiro formale di una parte del territorio dalla soggezione all'autorità politica centrale¹⁹.

Altri hanno ulteriormente sottolineato la peculiarità della secessione rispetto al fenomeno irredentista ed alla frammentazione o dissoluzione dello Stato²⁰. Il primo, in particolare, si contraddistingue per la volontà del gruppo di sottrarre una parte del territorio alla giurisdizione dello Stato 'ospite', per entrare a far parte di uno Stato già esistente. La frammentazione, invece, si differenzia per la totale carenza di volontà da parte dei soggetti interessati; in altri termini, mentre la secessione è il frutto di una decisione collettiva di un gruppo di sottrarre una parte di territorio alla giurisdizione del proprio Stato di provenienza, la frammentazione consisterebbe nella fine dell'*imperium* di uno Stato e nella contestuale nascita di nuove entità originate, in assenza di un'espressa decisione del gruppo, da circostanze esterne alla volontà dei soggetti interessati. A volte, peraltro, tali fenomeni si trovano strettamente connessi da un punto di vista cronologico. È il caso, per esempio, dell'esperienza sovietica, nella quale, come si è avuto modo di osservare, alla secessione di alcune Repubbliche federate è seguita la definitiva dissoluzione dell'Unione.

Sotto diverso profilo, taluno ha altresì osservato come la secessione si differenzi da fenomeni quali la rivoluzione, la disobbedienza civile e l'emigrazione²¹. Diversamente dai moti rivolu-

¹⁹ V. J.R. WOOD, *Secession: A Comparative Analytical Framework*, in *canadian journal of political science*, 1981, XIV, p. 111. Così anche P. LYON, *Separatism and Secession in the Malaysian Realm, 1948-1965*, in *The politics of separatism*, Londra, 1969.

²⁰ Sulla frammentazione v. M. HECHTER, *The Dynamics of Secession*, in *Acta sociologica*, 1992, n. 35, pp. 267 ss. Nel senso di dissoluzione si esprime D. PETROSINO, *Democrazie di fine secolo*, cit., p. 36; Id., *Secessione*, cit., p. 329, il quale osserva come la conservazione dello *status* dell'ente che rimane, dopo la conclusione del processo di separazione, può costituire uno degli elementi della contesa o della negoziazione tra le parti. La dissoluzione pertanto si differenzerebbe anche dalla frammentazione, in quanto la nascita di nuove entità statali sarebbe comunque una conseguenza diretta dell'azione volontaria di un gruppo.

²¹ V. A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 31 ss.

zionari, infatti, i movimenti secessionisti mirano a escludere il potere dello Stato di appartenenza dal proprio ambito e non a distruggerlo²². In sostanza, «il secessionista non nega l'autorità politica dello Stato in quanto tale, ma solo l'autorità dello stato su di lui, sugli altri membri del gruppo cui appartiene e sul territorio che essi occupano»²³.

Tertium genus rispetto alla secessione ed alla rivoluzione è la disobbedienza civile²⁴. Analogamente alla secessione, infatti, chi ponga in essere atti di disobbedienza civile non mira a rovesciare il governo, ritenuto pienamente legittimo, ma si limita a violare apertamente alcuni provvedimenti dell'autorità richiamandosi a ragioni di etica politica. Diversamente dalla secessione, però, la disobbedienza civile può avere una pluralità di fini. Pur potendosi configurare l'eventualità che la stessa si ponga in rapporto strumentale con il fenomeno secessionista, costituendo uno dei mezzi utilizzati per addivenire alla distacco dal resto dello Stato²⁵, si è osservato come nella generalità dei casi la disobbedienza miri alla presa di coscienza di determinati problemi da parte delle pubbliche autorità ed all'adozione di politiche in grado di cambiare il quadro generale.

Istituto sostanzialmente differente dalla secessione è altresì l'emigrazione²⁶. Un gruppo ha generalmente la possibilità di sot-

²² *Ibid.*, p. 31: «A differenza del rivoluzionario, l'obiettivo principale del secessionista non è quello di rovesciare il governo vigente, né quello di conseguire radicali riforme economiche o socio-politiche o costituzionali all'interno dello stato esistente». Per un'analisi più articolata del concetto di rivoluzione, si rinvia a M. RICCIARDI, *Rivoluzione*, Bologna, 2001; N. BOBBIO, *Sulla rivoluzione. Problemi di teoria politica*, Milano, 1990; R. ZAPPERI, *Per la critica del concetto di rivoluzione borghese*, Bari, 1974; P. SCHIERA, *Il concetto di rivoluzione nel pensiero politico moderno: dalla sovranità del monarca allo Stato sovrano*, Bari, 1979 ed alla bibliografia ivi citata.

²³ A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 32.

²⁴ Al riguardo, oltre alla bibliografia già menzionata nel capitolo introduttivo in merito al diritto di resistenza, si rinvia a F.C. PALAZZO, *Obiezione di coscienza*, voce in *enciclopedia del diritto*, vol. XXIX, Milano, 1979, pp. 539 ss.; S. LARICCIA - A. TARDIOLA, *Obiezione di coscienza*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, III agg., Milano, 1999, pp. 815 ss.

²⁵ In tal senso, viene citata l'esperienza della lotta politica di Gandhi per l'indipendenza dell'India dall'impero britannico. Sembra peraltro opportuno notare come

trarsi alla giurisdizione del proprio Stato di appartenenza validando i confini dello stesso. Tale tipologia di separazione, tuttavia, differisce dalla secessione, in quanto quest'ultima comporta più specificamente l'esclusione della giurisdizione dello Stato su una comunità di persone territorialmente collocata attraverso la ridefinizione dei confini geografici dello stesso.

Ora, per quanto suggestive, alcune delle ricostruzioni sopra riportate necessitano di talune precisazioni. Per un primo aspetto, infatti, da un'attenta ricognizione della terminologia impiegata dalla dottrina in relazione alle diverse situazioni storiche emerge che il termine di separatismo non ha una propria autonomia concettuale, essendo generalmente utilizzato per indicare il fenomeno dei movimenti secessionisti²⁷. Nell'esperienza canadese, per esempio, vengono classificate come separatiste le forze politiche intenzionate a perseguire la fuoriuscita del Quebec dal resto del Paese, mentre sono definiti indipendentisti coloro che mirano ad ottenere una maggiore autonomia dal governo centrale. Sotto diverso profilo, poi, gli studiosi sembrano comunemente ricomprendere all'interno del fenomeno secessionista anche l'irredentismo²⁸. In particolare, è stato rilevato che «la lotta per la secessione è una lotta per l'indipendenza dallo stato da cui si vuole la secessione, e non necessariamente per una completa indipendenza. Vi sono casi in cui un gruppo può richiedere la secessione per entrare a far parte di un altro»²⁹. In altri termini,

tale esempio non sia del tutto conferente, in quanto l'India aveva lo *status* di colonia e non di parte integrante dello Stato britannico.

²⁶ In merito, v. L. BRILMAYER, *Secession and self-determination: a territorial interpretation*, in *Yale journal of international law*, 1991, vol. 16, pp. 177 ss.

²⁷ Cfr. C. VALLAURI, *Separatismo*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVII, Torino, 1970, p. 1, il quale, tra gli altri, definisce separatista il movimento della comunità francofona del Quebec.

²⁸ In merito, v. D.L. HOROWITZ, *Irredentas and Secessions: Adjacent Phenomena, Neglected Connections*, in N. Chazan (cur.), *Irredentism and International Politics*, Boulder, 1991, pp. 9 s., il quale osserva come spesso i due termini, concettualmente distinti, siano utilizzati per descrivere fenomeni analoghi.

²⁹ V. A. BUCHANAN, *ult. op. cit.*, p. 32. Tra i molti, anche A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secessione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1969, XVI, p. 916; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 194.

determinante sarebbe la decisione di compiere un distacco definitivo dallo Stato di provenienza, essendo irrilevante la soluzione finale adottata dal gruppo secessionista.

In tal senso, sembra allora possibile riprendere le considerazioni svolte da Calhoun, secondo il quale la secessione pone il gruppo in una posizione di *aliud* rispetto al resto della comunità statale³⁰. In altri termini, si può affermare che un primo requisito per la configurabilità del fenomeno della secessione è il distacco di parte del territorio di uno Stato compiuto da un gruppo ivi residente nell'esercizio di un potere sovrano. La natura suprema della forza esercitata, invero, non pone alcun problema né in merito all'ipotesi di creazione di un nuovo stato né, tantomeno, in relazione all'ingresso in una entità statale già esistente. Anche la decisione di entrare a far parte di un'altra organizzazione, infatti, costituisce il frutto di una scelta autonoma del gruppo distaccatosi dallo Stato d'origine³¹.

Di conseguenza, un eventuale inquadramento giuridico del fenomeno potrebbe anche limitarsi a definire la secessione come l'atto con cui una comunità interna ed il territorio su cui la medesima risiede si sottraggono alla giurisdizione dello Stato di origine.

6.3. *Le cause originarie delle istanze secessioniste*

Chiariti gli elementi, per così dire, oggettivi e soggettivi del fenomeno, bisogna compiere ancora alcune riflessioni sulle cause che determinano una comunità a voler secedere. Nel tentativo di dare veste giuridica al fenomeno, infatti, la dottrina si esprime al riguardo in termini di condizioni legittimanti l'esercizio di un simile diritto.

³⁰ Più in particolare, come è stato precedentemente osservato, secondo il politico americano un atto di aperta secessione pone lo Stato membro nella posizione, «nei confronti degli altri Stati, di uno Stato straniero» (Cfr. J. C. CALHOUN, *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo*, cit., p. 293).

³¹ Diversamente opinando, sarebbe più corretto qualificare il fenomeno come annessione di un territorio e della sua popolazione da parte di uno Stato straniero.

La tradizione liberale ha in proposito affermato che il diritto di secessione deve ritenersi conseguenza diretta della più generale libertà degli individui di decidere autonomamente da chi e come essere governati³². In altri termini, la secessione è legittima se è effettivamente voluta dai componenti della comunità. Considerato, peraltro, che la democrazia liberale è la migliore forma di governo possibile, nei sistemi democratici l'esercizio di tale diritto è legittimo solo se moralmente possibile. In altri termini, la soluzione separatista non può prescindere da un temperamento dei diversi interessi, parimenti legittimi, dei secessionisti e del resto della comunità statale.

In tal senso, taluno ha osservato che il ricorso alla secessione deve considerarsi generalmente legittimo, fatta eccezione per alcune limitate ipotesi. Non sussistono, per esempio, i necessari requisiti di moralità, laddove la comunità che intende secedere non sia altrettanto disposta a consentire il ricorso alla medesima soluzione da parte di minoranze ristrette presenti al proprio interno o, a maggior ragione, intenda sfruttare ed opprimere le stesse³³. Sotto diverso profilo, non è legittima la secessione della minoranza, che occupi un'area che possieda una quota sproporzionalmente elevata delle risorse dello Stato esistente o, più in generale, sia essenziale allo stesso per ragioni culturali, economiche o militari. Simili ostacoli, peraltro, potrebbero essere supe-

³² In merito, tra i molti, v. L.C. BUCHHEIT, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, 1978; H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, cit.; ID., *A democratic theory of political self-determination for a new world order*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Londra, 1998, pp. 32 ss.; A.H. BIRCH, *Another Liberal Theory of Secession*, in *Political studies*, 1984, XXXII, pp. 596 ss.; D.F. ORENTLICHER, *Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist*, in *Yale journal of international law*, 1998, vol. 23, p. 53; R. MCGEE, *Secession Reconsidered*, in *Journal of libertarian studies*, vol. 11, n. 1, pp. 11 ss. Per una descrizione delle diverse posizioni interne alla teoria liberale del diritto di secessione, v. M. FREEMAN, *The right to self-determination in international politics; six theories in search of a policy*, in *Review of international studies*, 1999, vol. 25, pp. 359 ss.; C.H. WELLMAN, *A defense of Secession and Political Self-Determination*, in *Philosophy and public affairs*, 1995, vol. 24, pp. 142 ss.

³³ V. H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, cit., pp. 30 s.

rati con uno spostamento consensuale delle popolazioni o con compensazioni di natura economica.

Altri autori privilegiano invece un'impostazione opposta, ritenendo il ricorso alla secessione legittimo solo in ipotesi limitate³⁴. Per la maggior parte dei sostenitori di tale orientamento, tra le cause di legittimazione della soluzione secessionista vi è la necessità della comunità di ottenere una piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali³⁵. È il caso dell'oppressione dei popoli prevista anche dall'ordinamento internazionale tra le fattispecie che legittimano l'autodeterminazione.

Ipotesi analoga è costituita dalla cosiddetta 'ridistribuzione discriminatoria'³⁶. Pur senza infrangere i diritti collettivi delle minoranze, infatti, lo Stato può nondimeno commettere gravi ingiustizie nei confronti di alcuni gruppi, adottando, ad esempio, «politiche fiscali o normative, ovvero programmi economici *sistematicamente a svantaggio di alcuni gruppi e a vantaggio di altri, in modo moralmente arbitrario*»³⁷. Viceversa, anche in assenza di

³⁴ Tra i molti, A. BUCHANAN, *Theories of Secession*, in *Philosophy and public affairs*, 1997, vol. 26, pp. 31 ss.; Id., *Secessione*, cit.; Id., *The international institutional dimension of secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Londra, 1998, pp. 227 ss.; W. NORMAN *The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics*, in M. Moore (cur.), *National Self-determination and Secession*, Oxford, 1998, pp. 35 ss.; D. MURSWIEK, *The Issue of a Right of Secession*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, 1993, p. 27; M. FREEMAN, *The priority of function over structure. A new approach to secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, cit., pp. 12 ss.; S. CANEY, *National self-determination and national secession*, cit., pp. 170 ss.

³⁵ Sull'opportunità di riconoscere un diritto costituzionale alla secessione per obbligare lo Stato a tutelare maggiormente le minoranze, v. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., pp. 211 ss.; A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 56 ss.; C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, in *University of Chicago law review*, 1991, vol. 58, pp. 655 ss.

³⁶ Cfr. D. PHILIPOTT, *In Defense of Self-Determination*, in *Ethics*, 1995, vol. 105, pp. 376 ss.; A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 71 ss. Più in particolare, quest'ultimo afferma che «sebbene sia indubbiamente vero che, dove è presente una ridistribuzione discriminatoria, si registrano solitamente anche violazioni dei diritti individuali fondamentali, delle pari opportunità e, talvolta, usurpazioni di potere di unità subordinate di governo, tutto ciò non è necessariamente vero. E anche quando accompagnata da queste ulteriori violazioni, la ridistribuzione discriminatoria rappresenta un'ingiustizia grave e distinta».

³⁷ *Ibid.*, pp. 74 s.; C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 660 s.

uno sfruttamento economico della minoranza da parte della restante collettività statale, la secessione può trovare una sua giustificazione nella volontà del gruppo di tutelare i propri interessi economici³⁸. Una comunità particolarmente ricca di risorse naturali ed economiche potrebbe, infatti, decidere di staccarsi dal resto del Paese per utilizzare in via esclusiva le proprie ricchezze ed innalzare così il tenore di vita dei suoi membri.

Sotto diverso profilo, si è ancora osservato come, in diverse occasioni, le istanze secessioniste trovino la propria causa legittimante nella volontà di recuperare la sovranità precedentemente persa in seguito all'annessione compiuta dallo Stato ospite³⁹. In tale contesto, quindi, la secessione si pone come uno strumento per riparare ad una passata ingiustizia perpetrata nei confronti della comunità separatista, mirando sostanzialmente a ripristinarne l'originario *status* politico⁴⁰.

Da ultimo, è stato sottolineato come, tra le ragioni addotte per giustificare la secessione, rientri frequentemente la più generica necessità di salvaguardare la propria integrità etnica e culturale⁴¹. Indipendentemente dalle reali cause sottese ad una simile decisione e pur in assenza di effettivi rischi per la sopravvivenza

³⁸ V. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 212; C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 659 s.; S. CANEY, *National self-determination and national secession*, cit., pp. 163 ss.

³⁹ V. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., pp. 215 s.; A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 118 ss.; C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 661 ss.; L. BRILMAYER, *Secession and Self-Determination*, cit., p. 192; D. PHILIPOTT, *loc. cit.*

⁴⁰ Questa, ad esempio, è stata la motivazione principale adottata dai fronti nazionali delle Repubbliche baltiche per legittimare le proprie istanze separatiste nei confronti del Cremlino. In merito, v. *supra* par. 4.7.

⁴¹ V. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 216; C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 664 ss.; D. PHILIPOTT, *In Defense of Self-Determination*, cit., p. 378.; M.N. ROTHBARD, *Nations by Consent: Decomposing the Nation-State*, in *Journal of libertarian studies*, vol. 11, n. 1, pp. 5 ss.; D. MILLER, *On Nationality*, Oxford, 1995, pp. 81 ss.; ID., *Secession and the Principle of Nationality*, in M. Moore (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, 1998, pp. 61 ss.; M. MOORE, *Introduction: The Self-Determination Principle and the Ethics of Secession*, ivi, pp. 7 s.; M. LIND, *In Defense of Liberal Nationalism*, in *Foreign Affairs*, 1994, n. 23, pp. 87 ss.

della propria specificità, spesso i movimenti separatisti motivano la scelta di staccarsi dal resto del Paese con la necessità di tutelare le caratteristiche etniche o le tradizioni culturali del proprio gruppo.

L'elenco delle cause di legittimazione delle istanze secessioniste descritte in questa sede non sembra peraltro avere natura tassativa. Come è stato rilevato, infatti, «la storia insegna che la secessione è talvolta invocata non tanto per porre rimedio a situazioni reputate ingiuste o perfettibili, ma semplicemente perché un gruppo, magari a seguito di insoddisfacenti esperienze compromissorie, vuole accedere alla piena sovranità»⁴². Sulla stessa linea, del resto, sembra porsi anche Calhoun. Come accennato, infatti, se è vero che formalmente il politico americano configura l'istituto della secessione come strumento per opporsi ad un atto del governo federale, che trascenda i limiti del potere di revisione costituzionale o sia incompatibile con il carattere ed i fini istitutivi della Costituzione, si deve tuttavia ricordare che, nella visione del politico americano, gli Stati sono parti di un patto e, in quanto tali, non sono vincolati alla sua autorità, ma mantengono intatta la potestà sovrana di recidere tale patto indipendentemente dai pregiudizi subiti o da eventuali pericoli per la propria sopravvivenza, soggiacendo in tale ipotesi unicamente a forme di responsabilità *latu sensu* internazionale.

Nell'impossibilità pratica di elencare in modo esaustivo le cause materiali alla base dei movimenti separatisti, l'analisi delle diverse esperienze storiche suggerisce piuttosto l'opportunità di focalizzare l'attenzione su un dato diverso: il sentimento di solidarietà tra tutti i membri della collettività statale. Tutte le cause di giustificazione esposte, infatti, sono sempre accompagnate da un logoramento del rapporto fiduciario tra il gruppo e lo Stato⁴³. In altri termini, la secessione si caratterizza per l'esaurimento del

⁴² S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 217. In senso analogo, anche A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 26 s., il quale compie un suggestivo paragone con l'istituto del divorzio.

⁴³ V. D. PETROSINO, *Secessione*, cit., p. 337.

senso di appartenenza e solidarietà che lega i consociati tra di loro. Riprendendo le parole di Renan, si può affermare che la crisi di un ordinamento, anche laddove sia determinata dal successo di un movimento separatista posto al suo interno, si connota sempre per il venir meno di quel plebiscito di tutti i giorni, in cui si esprime il desiderio di vivere insieme⁴⁴.

In questo senso, per concludere, anche alla luce delle osservazioni precedentemente svolte, si può definire la secessione come l'atto sovrano con cui, venuto meno il sentimento di solidarietà con la generalità dei consociati, una minoranza connotata da un punto di vista territoriale opera il distacco del territorio su cui risiede dallo Stato di provenienza, al fine di creare una nuova entità statale o di entrare a far parte di uno Stato già esistente.

6.4. *Il problema della codificazione della secessione*

Delineati gli elementi essenziali del fenomeno, sembra ora opportuno svolgere alcune considerazioni legate all'inquadramento dello stesso nella più specifica ottica del diritto costituzionale interno. Proprio il tema della positivizzazione di un diritto alla secessione nell'ambito degli ordinamenti interni dei diversi Paesi, infatti, costituisce un argomento centrale nei più recenti studi sulla 'moralità' delle istanze dei movimenti separatisti. In tale contesto, anche gli autori più favorevoli alla codificazione di un diritto di secessione non giungono mai ad ammettere un diritto generalizzato, ma limitano i casi in cui debba ritenersi legittima la richiesta di distacco sulla base di un bilanciamento tra gli interessi del gruppo separatista e quelli della rimanente comunità statale.

Come accennato, vi è chi esclude l'ammissibilità della secessione, laddove la comunità che intende distaccarsi non sia pronta essa stessa a permettere il ricorso alla medesima soluzione da parte di minoranze ristrette presenti al proprio interno o, a maggior ragione, intenda sfruttare ed opprimere le stesse. Sotto di-

⁴⁴ E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, Roma, 1993, pp. 19 ss.

verso profilo, non è stata considerata moralmente legittima la secessione delle minoranze, che occupino un'area che possieda una quota sproporzionalmente elevata delle risorse dello Stato esistente o, più in generale, sia essenziale allo stesso per ragioni culturali, economiche o militari⁴⁵.

Altri hanno osservato come, contro il diritto di separarsi dallo Stato d'origine, si pongano le legittime aspettative del resto della popolazione al pieno sfruttamento di tutte le risorse economiche e naturali del Paese ed alla stabilità politica interna⁴⁶. Più in particolare, è stato rilevato come il riconoscimento di un diritto di secessione possa costituire un serio pericolo per il normale funzionamento della democrazia. La minaccia di una minoranza di distaccarsi dal resto dello Stato, infatti, potrebbe essere indebitamente utilizzata al fine di esercitare su di esso un potere di veto ed alterare, in tal modo, il funzionamento dello stesso principio maggioritario⁴⁷.

Per altro verso, una clausola generale sul diritto di secessione potrebbe anche produrre un fenomeno di frantumazione difficilmente gestibile. In altri termini, il riconoscimento della legittimità delle istanze indipendentiste di alcuni gruppi favorirebbe un aumento dei movimenti separatisti, con ovvi pericoli per la stabilità politica degli ordinamenti interni⁴⁸.

Per tutelare maggiormente quest'ultima, si è avvertita l'opportunità di delimitare in modo più specifico la sfera di operatività del diritto di secessione. Si è, invero, rilevato come l'approccio più opportuno sia quello di ammettere che l'idea della

⁴⁵ V. H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, cit., pp. 30 s.

⁴⁶ A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 142 ss.

⁴⁷ Sul tema dei rapporti tra secessione e democrazia, tra i molti, v. C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 669 s.; A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 163 ss.; W. NORMAN, *Secesión y Democracia (Constitucional)*, in F. Requejo (cur.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcellona, 2002, pp. 89 ss. Riguardo al più ristretto tema dei rapporti tra tutela delle minoranze e principio maggioritario nei sistemi democratico rappresentativi, tra gli altri, v. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, cit., pp. 12 ss.

⁴⁸ In merito, A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 166 s., il quale parla espressamente di minaccia anarchica.

morality della secessione «può dare adito ad abusi, e che di conseguenza è necessario cercare di determinare il fine e i limiti dell'ideale nelle sue implicazioni sull'azione e assicurarsi che l'ideale sia racchiuso nelle istituzioni in modo tale che la correttezza delle finalità e i limiti siano rigorosamente osservati»⁴⁹.

In tale contesto, taluno ha tentato di delineare gli elementi essenziali di ipotetiche disposizioni costituzionali sul tema⁵⁰. In primo luogo, una clausola sulla secessione dovrebbe contenere una delimitazione specifica dei soggetti titolari del diritto, ovvero del genere di gruppi, a cui sia consentito dare avvio alla procedura. Secondariamente, è necessario indicare in modo preciso l'esito finale di simile procedimento⁵¹, in modo da consentire al corpo sociale di effettuare una scelta responsabile e ponderata sul proprio destino.

L'esigenza di bilanciare il rispetto verso la soluzione separatista con l'interesse alla stabilità del sistema sollecita poi l'opportunità di una disciplina espressa della natura e dimensione del consenso richieste per procedere legittimamente al distacco. In merito, la maggior parte degli autori evidenzia la necessità di pretendere la presenza di una maggioranza qualificata a favore dell'ipotesi secessionista⁵². Vi è chi, peraltro, sostiene che la regola della maggioranza semplice potrebbe essere mantenuta, laddove si prevedesse il ricorso ad una serie di votazioni popolari ripetute in un determinato arco temporale⁵³.

⁴⁹ Al riguardo, *Ibid.*, p. 169, ove si afferma specificamente che «il problema non è quello di riconoscere un diritto alla secessione, ma piuttosto di come “addomesticarlo”».

⁵⁰ In tal senso, v. W. NORMAN, *The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics*, in M. Moore (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, 1998, pp. 52 ss.

⁵¹ Sul punto, *Ibid.*, p. 53, ove si parla più specificamente di questione da sottoporre alla comunità separatista. In merito, poi, si rileva come un quesito che comporti una scelta netta impedirebbe soluzioni più 'soft', costituendo così un disincentivo per le iniziative di eventuali movimenti separatisti.

⁵² Tra gli altri, v. C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., p. 667.

⁵³ V. W. NORMAN, *The Ethics of Secession*, cit., p. 54.

Da ultimo, è stata sottolineata l'importanza di attribuire un potere di negoziato ad un organo rappresentativo dello Stato 'ospite'. Tale funzione, secondo alcuni, non può essere svolta dal governo centrale, in quanto lo stesso rappresenta per sua natura tutta la collettività statale senza distinzioni, ivi compresa quindi anche quella parte della comunità che intende procedere al distacco. Una soluzione al problema potrebbe consistere nella previsione di un organo speciale di natura temporanea, che fosse espressione delle istanze del resto della nazione, quale ad esempio un gruppo di negoziatori democraticamente eletti dalla popolazione esterna all'area interessata dalla secessione⁵⁴.

Sotto diverso profilo, vi è chi ha rilevato l'opportunità di limitare, in un'eventuale clausola costituzionale, la legittimità della soluzione secessionista ad un elenco tassativo di ipotesi, quali i casi di violazione dei diritti umani o di sfruttamento economico della regione. Un'ulteriore garanzia per la stabilità del sistema potrebbe derivare, inoltre, dalla previsione della non giustiziabilità del diritto di secedere. La natura tecnica della funzione svolta dal potere giudiziario, infatti, rende lo stesso inidoneo a conoscere di questioni, in cui gli aspetti politici prevalgono su quelli giuridici⁵⁵.

Simili proposte, variamente delineate dalla dottrina in relazione all'opportunità di costituzionalizzare il diritto di secessione, sono state recentemente oggetto di un'opera di classificazione in due macrocategorie⁵⁶. La prima prevede che gli ordinamenti interni possono optare per un modello 'sostanziale', riconoscendo la legittimità della secessione solo quando siano configurabili determinate fattispecie. In questa ipotesi, la presenza di una o più cause materiali di giustificazione morale delle

⁵⁴ V. *Ibid.*, p. 53. Al riguardo, però, v. C. TOMUSCHAT, *Self-Determination in a Post-Colonial World*, cit., p. 18, il quale, rilevando la possibilità che i conflitti secessionisti diano il via a crisi internazionali, sostiene l'opportunità che vi siano delle forme di monitoraggio da parte della comunità internazionale. In particolare, secondo l'autore, attesa la posizione di terzietà rispetto ai movimenti configgenti, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potrebbe svolgere un importante ruolo di mediazione.

⁵⁵ Sul punto, v. C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, cit., pp. 667 ss.

istanze separatiste è *conditio sine qua non* per l'applicazione della clausola costituzionale. In altri termini, simile schema subordina l'esercizio del diritto alla verifica della sua 'moralità'.

Lo schema sostanziale può, a sua volta, essere suddiviso in due figure particolari: il modello 'con addebito' e quello 'senza addebito'⁵⁷. Il primo consiste in una versione particolare dello schema sostanziale, che limita la legittimità della soluzione secessionista alla sola ipotesi di ingiustizie perpetrate da parte dello Stato 'ospite' verso la comunità separatista⁵⁸. Nel secondo, invece, allo Stato d'origine non viene imputata alcuna particolare responsabilità. In altri termini, in tale ipotesi la secessione non è uno strumento di rivendicazione politica contro lo Stato, ma solo un mezzo per realizzare fini considerati legittimi⁵⁹.

Diversamente dal modello sostanziale, la seconda tipologia, denominata 'procedurale', non pone alcuna condizione materiale, limitandosi a richiedere il rispetto delle procedure delineate dall'ordinamento⁶⁰. Analogamente a quanto esposto in relazione all'impostazione procedurale di parte della dottrina internazionalista, in simile ipotesi l'ordinamento non conterrebbe una posizione di merito sulla 'moralità' del fenomeno. La legittimità delle istanze separatiste non dipende, infatti, dalla presenza

⁵⁶ In merito, v. A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 209 ss.; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., pp. 218 ss.

⁵⁷ Sul punto, comunque, v. *Ibid.*, pp. 215, ove si prospettano i due modelli come generi formalmente autonomi rispetto al modello sostanziale.

⁵⁸ Si parla di 'addebito' proprio in riferimento alla responsabilità di una determinata situazione storica. Tra le ipotesi previste da tale modello non rientrano, allora, cause di giustificazione, quali la necessità di preservare la propria identità culturale. Sul punto, v. *Ibid.*, p. 215.

⁵⁹ A tale tipologia pare potersi ricondurre anche la ricostruzione teorica svolta da Calhoun. Sebbene, infatti, il politico americano veda nella secessione lo strumento ultimo per contrastare un atto del governo federale, che esorbiti la sfera di revisione costituzionale o sia incompatibile con la natura o i fini istitutivi del patto, bisogna rilevare ancora una volta come la natura sovrana dei singoli Stati 'contraenti' del patto e l'assenza di un'autorità ad essi superiore non ostino, in linea teorica, alla decisione di uno degli Stati membri di rescindere il proprio vincolo associativo, riappropriandosi del pieno esercizio della propria sovranità.

di particolari giustificazioni morali, ma dal rispetto dello specifico *iter* previsto dall'ordinamento.

Come è stato osservato, tuttavia, la stessa scelta operata dal costituente ha alla sua base una valutazione dei diversi interessi materiali toccati dalla secessione⁶¹. Quello che cambia rispetto alla soluzione sostanziale è, piuttosto, per riprendere la terminologia civilistica, l'*onus probandi*. Ed infatti, mentre il primo modello presuppone la natura perpetua dell'unione, imponendo al soggetto separatista di provare l'esistenza di una delle condizioni previste per lo scioglimento del legame, lo schema procedurale si pone in linea con la tradizione liberale, ritenendo legittima la soluzione separatista in tutti i casi in cui sia riscontrabile una chiara manifestazione di volontà in tal senso.

Il vantaggio del secondo modello consiste, per l'appunto, nella mancanza di valutazioni sulla moralità delle istanze separatiste. L'indefinitezza dei requisiti sostanziali infatti comporta la necessità che la verifica sulla loro sussistenza sia compiuta da un arbitro al di sopra delle parti. È anche vero, però, che difficilmente gli organi di governo di un ordinamento statale operano secondo canoni di autonomia ed imparzialità. Considerata poi l'insistenza, con cui i membri della comunità internazionale hanno da sempre ribadito la dimensione interna del fenomeno della secessione ed il carattere cogente del principio di non ingerenza ed integrità territoriale, sembra di difficile attuazione anche la soluzione di una devoluzione della decisione ad un organo internazionale.

Nonostante la maggior duttilità del modello procedurale la dottrina non esclude, peraltro, la possibilità di soluzioni ibride,

⁶⁰ Sull'opportunità di un'impostazione procedurale, v. anche D.M. WEINSTOCK, *Toward a Proceduralist Theory of Secession*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. XIII, 2000, pp. 251 ss.; D. PETROSINO, *Secessione*, cit., pp. 347 ss.

⁶¹ In merito, v. A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., pp. 212 ss., ove si sottolinea come l'esigenza di rispettare la volontà dei secessionisti e quella del resto del Paese potrebbe determinare l'imposizione di costi speciali di uscita, ovvero di tasse di secessione che, rendendo più gravoso il distacco, potrebbero preservare la comunità statale dal pericolo di un aumento delle minacce di secessione da parte dei diversi gruppi nazionalisti.

ove al rispetto delle procedure si accompagnino prescrizioni di tipo sostanziale. L'equo bilanciamento dei diversi interessi in campo potrebbe infatti indurre ad affiancare ai requisiti sostanziali meno rigorose disposizioni di natura procedurale, o viceversa⁶². Come si è accennato, del resto, anche la soluzione procedurale pura non si sottrae del tutto ad una valutazione sugli aspetti sostanziali della moralità della secessione. Dai requisiti imposti per l'esercizio del diritto, infatti, emergono indirettamente le condizioni sostanziali per una legittimazione del fenomeno. In generale, la disciplina procedurale può costituire un'ipotesi specifica del modello 'senza addebito'.

Delineate in tal modo le due macrocategorie secondo cui classificare le clausole sulla secessione, bisogna rilevare come, da un punto di vista esclusivamente formale, le clausole presenti in alcuni ordinamenti giuridici contemporanei, confermino la preferenza per l'impostazione procedurale. Esempio in tal senso è l'esperienza dell'Unione Sovietica. Come si è già ampiamente esaminato, dopo aver affermato che l'Unione delle Repubbliche Socialiste è un stato unitario federale e multinazionale, frutto della libera autodeterminazione delle nazioni e della volontaria associazione delle singole Repubbliche (art. 70), la Costituzione del 1977 ha previsto il diritto di ogni Repubblica di decidere liberamente di secedere dall'Unione (art. 72). Il legislatore del 1990 ha poi regolato l'esercizio di tale diritto, adottando un'impostazione prettamente procedurale. Proprio dall'analisi di tale disciplina, peraltro, è emerso come, pur scegliendo la soluzione procedurale, il legislatore abbia effettuato un contemperamento di alcuni interessi sostanziali, quali il rispetto della libera volontà delle diverse Repubbliche e le esigenze di stabilità di un sistema oramai in crisi.

Siffatto giudizio sembra del resto comprovato anche dalle analoghe disposizioni della Costituzione della Repubblica Fede-

⁶² Al riguardo, tra gli altri, v. *Ibid.*, p. 220, ove si osserva che «più rigorosi saranno i requisiti sostanziali e meno lo dovranno essere quelli procedurali; di contro, meno esigenti saranno i requisiti sostanziali e più forti dovranno essere quelli procedurali».

rale Socialista di Jugoslavia del 1974⁶³. Pur enunciando nel preambolo che tutti i popoli unitisi per formare la Repubblica federale sono uguali e liberi e sono titolari dello stesso diritto all'autodeterminazione e, conseguentemente, a secedere dall'Unione, la Carta costituzionale sembra, invero, escludere la possibilità di un esercizio unilaterale di simile facoltà. Secondo quanto disposto dall'art. 5, infatti, ogni modifica delle frontiere dello Stato federale, così come dei confini interni tra le diverse repubbliche, è condizionata al preventivo consenso di tutte le Repubbliche e le Province autonome.

In tale sede, sembra opportuno precisare come le soluzioni adottate in Unione sovietica ed in Jugoslavia non siano esclusivamente frutto del tipo di regime all'epoca vigente in entrambi i paesi. Se è vero, infatti, che i regimi socialisti tendevano a riconoscere in via unicamente nominale il diritto di autodeterminazione esterna, limitandone strumentalmente l'applicabilità ai soli

⁶³ Sulle più recenti vicende dell'ordinamento jugoslavo, tra i molti contributi che hanno affrontato il tema della secessione, si segnalano P. NIKOLIC, *Dalla disgregazione della «seconda» all'instaurazione della «terza» Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 527 ss.; Id., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, 2002, pp. 25 ss.; S. GAMBINO, *La disgregazione della Repubblica federale di Jugoslavia e la nascita di nuovi stati: una transizione costituzionale incerta*, in P. NIKOLIC, *ult op. cit.*, pp. 1 ss.; G. GUIDI, *La Costituzione della Repubblica di Slovenia*, in *Nomos*, 1991, pp. 37 ss.; A. TANCA, *Sulla qualificazione del conflitto nella ex Jugoslavia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, n. 1, pp. 37 ss.; A. PERENIČ, *Repubblica Slovena*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, pp. 307 ss.; S. HILLE, *Mutual Recognition of Croatia and Serbia (+ Montenegro)*, in *European journal of international law*, 1995, pp. 598 ss.; S. YEE, *The New Constitution of Bosnia Herzegovina*, in *European journal of international law*, 1996, pp. 176 ss.; F. PALERMO, *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multietnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, n. 4, pp.; D. MONTALBERTI, *L'organizzazione costituzionale della Jugoslavia 1918-1992*, in M. Cermel (cur.), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*, Padova, 2002, pp. 37 ss.; M. FRAU, *I diritti delle minoranze nazionali nella Costituzione della repubblica federale di Jugoslavia*, *ibid.*, pp. 167 ss.; T. CERRUTI, *Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso jugoslavo. Da un federalismo dubbio ad una confederazione a termine?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, n. 1, pp. 3 ss.; P. NIKOLIC, *La disgregazione della Jugoslavia socialista. Formazione e sviluppo della nuova Jugoslavia e dei membri costitutivi della Federazione. Aspetti costituzionali*, in S. Gambino (cur.), *Europa e Balcani. Stati culture nazioni*, Padova, 2001, pp. 195 ss.

paesi ancora esterni all'area socialista, bisogna tuttavia osservare come le limitazioni qui esposte rispondano piuttosto ad una mera volontà di garantire la stabilità del sistema. Un'impostazione analoga, infatti, si può rintracciare anche fuori dall'area socialista e, più in particolare, nella Costituzione dell'Etiopia del 1994.

Approvata dopo un periodo di profonda crisi costituzionale ed all'indomani della secessione dell'Eritrea, essa, pur riconoscendo ad ogni nazione, nazionalità e popolo⁶⁴ dell'Etiopia un diritto incondizionato all'autodeterminazione e, in ultima istanza, alla secessione, prevede requisiti stringenti (art. 39 Cost.). Per rendere effettivo simile diritto, invero, è necessario che la richiesta di secessione sia approvata dai due terzi dei membri dell'assemblea legislativa della relativa nazione, nazionalità o popolo. Sulla decisione dell'organo legislativo deve poi esprimersi il corpo elettorale, attraverso un referendum che deve essere indetto dal governo federale entro tre anni. L'esito positivo della consultazione popolare⁶⁵ non è peraltro ancora sufficiente, in quanto la secessione può aversi solo successivamente al trasferimento dei poteri dal governo federale alle istituzioni separatiste e, da ultimo, alla regolamentazione dei relativi rapporti patrimoniali. Ora, è di tutta evidenza come l'indeterminatezza del soggetto titolare del diritto di secessione, così come la necessità di un formale trasferimento di poteri da parte del governo federale rendano altamente aleatoria la possibilità di procedere legittimamente ad un distacco dal resto del Paese contro la volontà del potere centrale o, comunque, in via unilaterale.

Meno rigorose, anche se sempre di natura procedurale, paiono, infine, le condizioni poste dall'ordinamento della Re-

⁶⁴ In merito, secondo l'ultimo comma dell'articolo in questione, «“Nation, Nationality or People” for the purpose of this Constitution, is a group of people who have or share large measure of a common culture or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, a common psychological make-up, and who inhabit an identifiable, predominantly contiguous territory».

⁶⁵ Al riguardo, comunque, la Costituzione non prescrive una maggioranza qualificata.

pubblica Federativa Ceca e Slovacca⁶⁶. Nel preambolo della Costituzione del 1968 si legge che il vincolo federale, frutto di un'unione volontaria tra la nazione ceca e quella slovacca, deve rispettare l'inalienabilità del diritto all'autodeterminazione, fino all'ipotesi estrema della separazione. A tale principio, ancora una volta, viene data attuazione in una fase di profonda crisi dell'ordinamento. Nel tentativo di disciplinare la transizione del paese verso un nuovo sistema, la legge costituzionale n. 327 del 1991 dispone che tutte le questioni principali attinenti la forma di stato possano essere sottoposte al giudizio dei cittadini tramite referendum. In particolare, si prevede che solo con una consultazione referendaria possano essere decise le proposte di secessione da parte della Repubblica ceca o della Repubblica slovacca. Diversamente da quanto previsto negli altri ordinamenti, il legislatore cecoslovacco non condiziona il distacco ad un accordo tra le parti dello Stato, rinviando l'effettività della dissoluzione della Repubblica federativa al decorso del termine di un anno dalla comunicazione dell'esito positivo del referendum in almeno una delle due Repubbliche.

Parimenti procedurale, da ultimo, sembra essere l'impostazione adottata dalla Corte Suprema canadese, la quale ha insistito sulla necessità di un procedimento dialettico tra i diversi soggetti politici del sistema, così come quella sottesa ai provvedimenti legislativi successivamente adottati dal Quebec e della federazione medesima. Come si è avuto modo di osservare soprattutto in relazione alla pronuncia della Corte Suprema, peraltro, anche nell'esperienza canadese il modello procedurale viene delineato in modo da garantire la tutela di alcuni valori sostanziali posti a fondamento di tutto il sistema giuridico interno.

⁶⁶ In merito, tra i molti, v. S. MANCINI, *Il fallimento di un mariage de raison: la dissoluzione della repubblica federativa ceca e slovacca*, in *Nomos*, 1993, pp. 87 ss.; V. DVORÁKOVÁ - J. KUNC, *Los desafíos de la transición checoslovaca*, in *Revista de estudios políticos*, 1997, pp. 271 ss.; C.F. JUBERÍAS, *The Breakup of the Czecho-Slovak Federation: Political Strategies and Constitutional Choices*, in *Il politico*, 1996, n. 4, pp. 537 ss.; P. KRESÁK, *Le riforme costituzionali nella repubblica federale cecoslovacca*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 431 ss.; E. STEIN, *Out of the Ashes of a Federation, Two New Constitutions*, in *The american journal of comparative law*, 1997, vol. 45, pp. 45 ss.

6.5. *La secessione tra diritto procedimentale ed esercizio del potere costituente*

Alla luce delle riflessioni sin qui svolte, sembra ancora opportuno proporre alcune osservazioni sulle clausole costituzionali contenenti una disciplina specifica del fenomeno della secessione e, da ultimo, compiere alcune considerazioni sulle conseguenze di un ipotetico distacco sull'ordinamento costituzionale del Paese che subisce la separazione.

In ordine al primo profilo, bisogna ribadire i problemi che sorgono ad ogni tentativo di regolamentare il fenomeno. Da un'analisi degli elementi fondamentali delle eventuali disposizioni costituzionali sul tema, emerge invero l'impossibilità strutturale di delineare norme che regolino in via definitiva l'argomento. Come accennato, infatti, relativamente agli attori del procedimento, si deve osservare come la decisione di attribuire la titolarità del diritto solo a determinati soggetti, già destinatari di un'espressa disciplina da parte dell'ordinamento, non sia, di per sé, in grado di escludere a priori la possibilità di istanze separatiste, riconducibili a movimenti popolari non caratterizzati da una particolare dimensione istituzionale. In altri termini, il riconoscimento del diritto di secessione ad enti quali gli Stati federati, i *Länder*, le Regioni o le Province, non elimina l'eventualità che la secessione venga richiesta da comunità di natura diversa, quali popoli autoctoni o minoranze linguistiche o etniche presenti su una parte del territorio statale⁶⁷. E ciò a causa dell'inevitabile mutevolezza dei rapporti di forza presenti all'interno di un ordinamento. Come emerge dalla più recente storia costituzionale, gli assetti di forza da cui prende vita e forma un particolare ordinamento, non possono considerarsi definitivi ed immutabili, non potendosi in linea teorica escludere la nascita di forze politiche rappresentative di nuovi gruppi di interesse.

⁶⁷ Una simile eventualità potrebbe riguardare il Canada, caratterizzato da un pluralismo eterogeneo. Per un'analisi più approfondita, comunque, si rinvia *supra* par. 3.8.

Non sembra, del resto, che simili problemi possano essere agevolmente elusi per mezzo di una clausola aperta, che delinei i criteri o le procedure con cui eventuali movimenti separatisti, privi dello *status* necessario per dare avvio al procedimento di distacco, possano successivamente conseguire la titolarità di tale diritto⁶⁸. Questa, in realtà, pare essere la soluzione adottata, ad esempio, dalla Costituzione etiopica del 1994, laddove si riconosce il diritto di secessione a qualunque nazione, nazionalità o popolo interno al Paese. Simile disposizione si rivela, però, del tutto inadeguata, ove si consideri che la stessa carta costituzionale si limita a definire tali soggetti come gruppi territoriali di persone caratterizzate da una cultura comune o tradizioni simili. Dal tenore dell'intera disposizione normativa discende, invero, non solo l'impossibilità per i singoli movimenti di autolegittimarsi, ma anche un'ampia discrezionalità delle istituzioni di governo centrali sulla identificazione delle comunità legittimate alla secessione. In tale contesto, sorgono inevitabilmente dubbi sull'effettività del diritto codificato a livello costituzionale; la delimitazione dell'ambito di applicazione dello stesso è attribuita, infatti, al soggetto tradizionalmente più restio a riconoscere la legittimità del distacco di una parte della popolazione e del territorio statale.

Problemi di natura analoga sorgono anche in relazione alla determinazione del soggetto a cui debba essere demandato il compito di rappresentare la volontà della collettività esterna alla comunità secessionista. Come è stato osservato, siffatta funzione non potrebbe essere svolta in modo adeguato dal governo centrale, per sua natura rappresentativo di tutto il corpo sociale senza distinzioni⁶⁹. Anche qui, però, la previsione specifica di un

⁶⁸ L'ipotesi è formulata da A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 223. Una soluzione particolare è suggerita da D. PETROSINO, *Democrazie di fine secolo*, cit., p. 81, il quale ritiene che tali problemi potrebbero essere risolti da una riforma in senso federalista dell'ordinamento interessato da un movimento secessionista. Il federalismo, infatti, può «offrire i luoghi istituzionali, il collegio di riferimento e i poteri affinché un discorso sulla divisione possa essere fatto in termini legittimi».

⁶⁹ V. W. NORMAN, *The Ethics of Secession*, cit., p. 53.

organo straordinario non sarebbe in grado di ricomprendere tutte le ipotesi di secessione. Analogamente a quanto osservato in merito al soggetto secessionista, anche relativamente al punto in questione si profila la possibilità che i soggetti contrari alla secessione non abbiano una propria dimensione istituzionale. È il caso del Canada, dove le istanze separatiste della Provincia del Quebec trovano la ferma opposizione non solo del governo federale e delle altre Province, ma anche delle singole comunità autoctone presenti nel territorio della Provincia, le quali hanno sempre manifestato la volontà di non seguire il destino della comunità francofona e di continuare a far parte della Federazione canadese⁷⁰.

Ulteriori aporie sembrano sollevare le clausole, che prevedono un'elencazione tassativa delle cause legittimanti e l'esito finale del procedimento. Per un primo verso, infatti, non è possibile enucleare un inventario preciso delle cause di giustificazione della soluzione separatista. Come è stato precedentemente osservato, la secessione è caratterizzata unicamente dal venir meno del senso di identità e del vincolo di solidarietà di una minoranza verso il resto della collettività statale.

Anche la specificazione dell'esito del processo di distacco, per altro verso, non può di per sé escludere che eventuali movimenti separatisti intendano in futuro conseguire una soluzione diversa dal semplice distacco di una parte del territorio e dalla cessazione di ogni rapporto politico ed economico. Anche in questo contesto può essere utile richiamare l'esperienza canadese. Richiamando le osservazioni svolte in precedenza, bisogna qui rilevare come la secessione, intesa nel senso tradizionale di distacco e di piena autonomizzazione del nuovo soggetto statale, non sia stata l'unica soluzione perseguita dalle forze indipendentiste. Anzi, la dimensione del successo popolare del movimento per la sovranità del Quebec trova origine anche nel fatto che l'accesso alla piena indipendenza non esclude, nella visione del movimento separatista, il mantenimento di legami politici ed

⁷⁰ Per una più ampia analisi, comunque, si rinvia *supra* cap. 3.

economici con il resto della Federazione. Una conferma, del resto, si può ritrovare nei quesiti referendari del 1980 e 1995, entrambi aperti all'ipotesi di un'associazione economico-monetaria tra il Quebec sovrano e il resto del Canada.

Le difficoltà ed i problemi di ordine teorico riscontrate nell'analisi degli elementi essenziali delle clausole sulla secessione si ripercuotono anche sulle previsioni più strettamente inerenti al procedimento da seguire per giungere al distacco. Prescindendo da ogni valutazione sulla discrezionalità del costituente in ordine al tipo di procedura da adottare, l'impossibilità di definire a priori i soggetti interessati, le cause legittimanti e l'esito finale del fenomeno, rende altresì realisticamente poco credibile l'ipotesi di una procedura universalmente valida.

Le osservazioni svolte, peraltro, necessitano di una precisazione. La considerazione che la costituzionalizzazione di una clausola sulla secessione non potrebbe in linea teorica rappresentare una disciplina esaustiva del fenomeno, non significa che la stessa sia del tutto inutile. Il costituente, infatti, può ritenere opportuno definire in modo specifico l'ambito di applicabilità del diritto di secessione, per escludere *in nuce* la legittimità di determinati movimenti. A conferma di ciò, si può richiamare l'esperienza sovietica, ove solo nel 1990 è stata data concreta attuazione alla disposizione costituzionale sulla secessione. La disciplina adottata rivela inoltre la reale intenzione del legislatore di Mosca di ostacolare l'accesso all'indipendenza delle Repubbliche baltiche allora in fermento. In tal senso, devono essere lette la maggioranza qualificata richiesta per l'approvazione del referendum ed il ruolo particolarmente incisivo delle risoluzioni del Congresso dei Deputati del Popolo dell'Unione⁷¹.

Va in ogni caso riconosciuto che i nodi problematici non consistono unicamente nella difficoltà di delineare in modo esaustivo i singoli elementi essenziali del fenomeno. Bisogna, infatti, rilevare come, anche nelle limitate ipotesi in cui la clausola sulla

⁷¹ Analogo tenore sembrano assumere anche le diverse discipline delineate dall'ordinamento della vecchia Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia e dell'Etiopia.

secessione possa trovare applicazione, la stessa non sembra contenere il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo di libertà nei confronti dello stato. Riprendendo la distinzione classica, non si può, infatti, affermare che la comunità secessionista abbia un diritto a secedere, né che sia configurabile un corrispettivo obbligo dello Stato di astenersi dal porre in essere misure limitative di tale diritto. In altri termini, non si può sostenere che il gruppo abbia diritto a che lo Stato ponga in essere tutte le condizioni per consentire il pieno accesso alla sovranità.

Da un'analisi delle clausole adottate nei diversi ordinamenti e delle posizioni teoriche assunte in dottrina, può semmai ritenersi che il 'diritto alla secessione' rientri nel più generale ambito dei diritti subiettivi pubblici legati allo *status activae civitatis*. Secondo la ricostruzione operata da Jellinek, lo «Stato si procura, secondo un determinato ordinamento legale, le volontà individuali chiamate ad esercitare le sue funzioni. E ciò può fare in duplice modo: o imponendo un obbligo o conferendo un diritto. I diritti da esso accordati per i suoi fini creano una più ampia posizione della personalità»⁷². Le pretese legate a tale sfera non si concretizzano né in un'astensione, né in una prestazione da parte dello Stato, ma nel riconoscimento di poter agire per la realizzazione di fini perseguiti o, semplicemente, ritenuti leciti dallo stesso. Se a ciò si aggiunge che il potere deve procedere dal popolo, si può concludere che la costituzionalizzazione della secessione non significa altro se non che l'ipotesi del distacco può inquadrarsi all'interno dell'ordinamento costituzionale di un Paese solo come una soluzione lecita, ovvero come uno dei fini che possono essere perseguiti da chi concorre alla formazione della volontà sovrana dello Stato. In tal senso, allora, laddove si riescano a superare i problemi, di ordine teorico, legati alla compatibilità della secessione con le concezioni moderne dello stato e della sovranità, si potrebbe inquadrare l'iniziativa del

⁷² J. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello stato*, cit., p. 33; ID., *System der subjektiven Offentlichen Rechte* (1905), trad. it. 2^a ed. G. Vitagliano *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, 1912, pp. 151 ss.

gruppo⁷³ come un'azione 'nell'interesse' dello Stato. Nessuna pretesa particolare, però, può essere esercitata nei confronti dello stesso. In altri termini, l'iniziativa del movimento secessionista può essere letta come il contributo di una parte del corpo sociale alla formazione della volontà sovrana dello Stato. Da qui, in conclusione, l'impossibilità di ritenere un'eventuale clausola sulla secessione come attributiva di un vero e proprio diritto 'al risultato'.

La natura, per così dire, procedimentale dell'ipotetico diritto di secessione induce ad analizzare il fenomeno sotto un secondo profilo di indagine. Se è vero, infatti, che il movimento secessionista contribuisce, con la sua attività, a formare la volontà sovrana dello Stato, è interessante esaminare quali siano le conseguenze del procedimento per l'ordinamento costituzionale. In particolare, prescindendo dalla valutazione del fenomeno dalla prospettiva dell'ordinamento del nuovo soggetto statale che va formandosi, sembra opportuno analizzare se la procedura che porta alla secessione costituisca esercizio di un potere costituito o, piuttosto possa dar vita ad un nuovo momento costituente anche all'interno dell'ordinamento dello Stato di origine.

Sul punto, però, l'analisi deve necessariamente assumere un respiro più ampio, non potendo limitarsi agli ordinamenti che contengono clausole specifiche sulla secessione. Non si può, infatti, escludere che movimenti separatisti sorgano in Paesi sprovvisti di una disciplina costituzionale. Come ripetutamente osservato, sia in presenza che in assenza di disposizioni che regolamentano il fenomeno, la *Grundnorm* di riferimento è esclusivamente il principio di effettività. Nell'ipotesi in cui, pertanto, una mino-

⁷³ Sebbene la teoria dello *status activae civitatis* sia stata elaborata in relazione all'individuo, lo stesso Jellinek afferma in seguito che «quanto si è detto fin qui degli individui, vale pure, sebbene in misura diversa, per i gruppi esistenti nello Stato, secondo che la loro personalità sia in maggiore o minor misura riconosciuta. Anche in essi occorre distinguere le diverse posizioni della personalità e gli *status* che su di quelle si fondano. E, per l'appunto, la specie e l'estensione delle pretese ad essi spettanti si modificano variamente, in conformità così della loro natura come dei loro scopi ... ma per essi tutti, nello stesso modo che per gli individui, riconoscimento della personalità significa, nel medesimo tempo, attribuzione di una sfera di diritti pubblici subiettivi». *Ibid.*, p. 35.

ranza territorialmente connotata intenda distaccarsi dal resto dello Stato e riesca a conseguire il controllo esclusivo sulla propria area geografica, si ha, di fatto, la nascita di un nuovo soggetto statale, di cui il Paese d'origine, così come tutta la comunità internazionale, dovrà riconoscere la legittimità. In tale contesto, un eventuale intervento legislativo potrebbe unicamente prevedere gli strumenti normativi ed istituzionali per poter affrontare il cambiamento in modo pacifico ed ordinato. In ogni caso, però, un simile fenomeno, oltre a comportare nella maggior parte dei casi la nascita di un nuovo Stato, determina inevitabilmente ripercussioni a livello di ordinamento interno dello Stato di provenienza.

Per poter comprendere la natura del cambiamento, è necessario, peraltro, precisare in via preliminare il significato di alcune nozioni fondamentali.

In primo luogo, è opportuno svolgere, in via incidentale, alcune riflessioni sul concetto di costituzione⁷⁴. Prescindendo da un esame approfondito sul contenuto essenziale delle carte costituzionali, in questa sede interessa analizzare brevemente quale sia la natura e la funzione delle stesse. In merito, due sembrano essere le accezioni principali. Da un lato, si pone la concezione antica, la quale, legata all'impostazione teorica propria dell'*ancien régime*, considera la costituzione come l'insieme dei principi fondamentali di un ordinamento deducibili dal funzionamento

⁷⁴ Per un'analisi più approfondita del tema, fra i molti, si rinvia a M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994; J. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello stato*, cit., pp. 93 ss.; G. MORBIDELLI, *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*, Bologna, 2000, pp. 53 ss.; C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 139 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione come documento politico e come norma giuridica*, in M. Fioravanti - S. Guerrieri (cur.), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, pp. 273 ss.; C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, pp. 15 ss.; R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, pp. 147 ss.; C. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947), trad. it. V. de Caprariis *costituzionalismo antico e moderno* a cura di N. Matteucci, Bologna, 1990; S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Torino, 1989, pp. 289 ss.; F. MODUGNO, *Costituzione*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993.

stesso delle diverse istituzioni di un determinato paese. La legge fondamentale è quindi immanente ad ogni organizzazione e, soprattutto, priva di una dimensione volontaristica; verbalizzata o meno, la costituzione descrive il funzionamento di un organismo già esistente.

Dall'altro, si contrappone la definizione moderna del concetto, influenzata da presupposti teorici diversi⁷⁵. Il costituzionalismo nato dalle rivoluzioni della fine del XVIII secolo, infatti, pone l'accento sul ruolo della volontà sovrana del corpo sociale. Come osservato, una costituzione non è l'atto di un governo, ma l'atto di un popolo che crea un governo: un governo senza costituzione è un potere senza diritto⁷⁶. La carta costituzionale, allora, è per sua natura antecedente all'organo, rappresentando la base per la sua creazione.

La concezione odierna sembra differenziarsi da quella antica anche per la diversità dei fini ricollegati alla costituzione. Partendo da una differente visione della natura della comunità statale, le teorie moderne prestano particolare attenzione al tema della funzione unificante della legge fondamentale. In merito, si possono richiamare le osservazioni di Smend, secondo il quale «lo Stato non è un intero immobile da cui emanano singole espressioni di vita, leggi, atti diplomatici, sentenze, atti amministrativi. Ma piuttosto esso esiste di per sé soltanto in queste singole espressioni di vita, in quanto attivano una connessione spirituale complessiva, e nelle ancora più importanti innovazioni e trasformazioni che hanno come oggetto esclusivo questa stessa connessione. Esso vive ed esiste soltanto in tale processo di rinnovamento costante, di continua rigenerazione del vissuto»⁷⁷. In questo contesto, la costituzione, rappresenta «l'ordinamento giuridico dello Stato, più precisamente della vita in cui esso ha la sua realtà vitale, cioè del suo processo d'integrazione ... la costi-

⁷⁵ Sul punto, in particolare, v. M. DOGLIANI, *Introduzione*, cit., pp. 199 ss.

⁷⁶ Cfr. T. PAINE, *Rights of Man II*, in ID., *Political Writings*, Cambridge, 1989, p. 174.

⁷⁷ Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., pp. 75 s.

tuzione è la normazione tramite leggi (*gesetzliche Normierung*) di singoli aspetti di questo processo»⁷⁸.

Su posizioni analoghe sembra attestarsi chi ritiene compito fondamentale della costituzione quello di ancorare l'attività del legislatore e, conseguentemente, degli altri poteri, ad un insieme di valori e principi superiori, intorno ai quali, malgrado la profonda polarizzazione della nostra società, si realizza un consenso sociale sufficientemente ampio. Spetta alla costituzione, infatti, «reggere in unità e pace intere società divise al loro interno e concorrenziali»⁷⁹.

In secondo luogo, sembra opportuno analizzare il concetto di potere costituente ed il rapporto tra questo ed il concetto di revisione costituzionale⁸⁰. In merito, bisogna rilevare come, a se-

⁷⁸ *Ibid.*, p. 150. L'autore aggiunge successivamente che «la fissazione dello scopo dello Stato o del suo ambito di attività, e della posizione dei suoi membri, non sono affatto esigenze fondamentali in quanto l'esistenza formale e la vita dello Stato, come la loro garanzia, sono innanzitutto fini a se stessi e con ciò costituiscono l'unico compito fondamentale della costituzione» (*Ibid.*, p. 158).

⁷⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 48. Proprio il contesto sociale del nostro tempo è alla base della funzione unificatrice della costituzione. In altri passi, infatti, l'autore attribuisce alla stessa il ruolo che nello stato liberale monoclasse era esercitato dalla fonte legislativa ordinaria, sostenendo in particolare che «la legge – a questo punto della sua storia – non è più l'espressione «pacificata» di una società politica al suo interno coerente, ma è manifestazione e strumento di una competizione e confronto sociali; non è la fine ma il proseguimento di un conflitto ... insomma, non è più garanzia assoluta e ultima di stabilità ma diviene essa stessa strumento e causa di instabilità» (*Ibid.*, p. 45).

⁸⁰ Sul tema generale del potere costituente, oltre alla bibliografia già citata, fra i molti, v. P.G. GRASSO, *Il potere costituente*, Torino, 2006, pp. 4 ss.; P. BARILE, *Potere costituente*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, pp. 443 ss.; G. BIANCO, *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Rescigno*, I, Milano, 1998, pp. 145 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, pp. 231 ss.; A. CANTARO, *Costituzionalismo versus potere costituente*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 139 ss.; M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Torino, 1989, pp. 285 ss.; M. DOGLIANI, *Potere costituente*, Torino, 1986, pp. 30 ss.; M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in P. Pombeni (cur.), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, pp. 55 ss.; P.G. GRASSO, *Potere costituente*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, Milano,

conda dell'inquadramento dell'idea di costituzione, si possano avere differenti elaborazioni del concetto di potere costituente. Più in generale, prescindendo dalla definizione impiegata in relazione alle teorie risalenti all'*ancien régime*, le posizioni del costituzionalismo moderno sul tema possono essere classificate sulla base di diversi criteri.

Sotto un primo profilo, alcuni autori hanno focalizzato l'attenzione sulla titolarità del potere. Al riguardo, da un lato vi è chi, basandosi sull'originaria descrizione di Sieyès⁸¹, ha configurato il momento costituente come esercizio di un potere assoluto e straordinario da parte di un soggetto preesistente⁸². Simile ricostruzione presuppone, invero, che l'unità del corpo sociale sia un dato già presente al momento della formulazione del patto istitutivo del nuovo organismo politico.

Dall'altro, si trova chi ritiene che il potere costituente non sia l'espressione della volontà di un corpo politico che già esiste, ma l'attività, attraverso la quale questo si forma. Secondo tale

1985, pp. 642 ss.; P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIII, Roma, 2000; C. MORTATI, *La Costituente*, in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, pp. 7 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 97 ss.; S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, Modena, 1901; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, pp. 1615 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, 1997, pp. 91 ss.

⁸¹ E.J. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers état?* (1788), trad. it. ed. 1888 R. Giannotti, *Che cosa è il terzo stato* a cura di U. Cerroni, Roma, 1989, pp. 59 ss. Nel discorso pubblicato nel 1789, dopo aver definito la costituzione come atto volto ad organizzare un organo, determinandone la forma e le regole di funzionamento idonee a permettere il conseguimento degli scopi prefissati, l'autore osserva come la costituzione sia frutto del potere costituente e non del potere costituito, non esistendo «nessun potere che possa mutare le condizioni della propria delega». Titolare di siffatto potere assoluto, poi, è solo la nazione. Questa, infatti, «è preesistente a tutto, è l'origine di tutto. La sua volontà è sempre conforme alla legge, è la legge stessa. Prima e sopra di essa non c'è che il diritto naturale».

⁸² In merito, v. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 90 s. Lo studioso afferma, infatti, che il principio democratico del potere costituente del popolo fa sì che la costituzione si realizzi attraverso un atto del popolo capace di agire. Il popolo deve esistere ed essere presupposto come unità politica, se deve essere soggetto di un potere costituente.

impostazione, il dato dell'unità politica non costituisce un elemento preesistente, ma un obiettivo perseguito con l'azione di creazione del nuovo organismo e di regolamentazione giuridica della sua sfera di attività. In sostanza, la costituzione non è l'espressione di un'unione politica già data, ma l'atto stesso con cui si passa dalla moltitudine all'unità⁸³.

In verità, proprio l'ultima visione sembra concordare maggiormente con la concezione della costituzione come strumento di costante integrazione. L'unità politica, infatti, non è un elemento preesistente, ma il fine principale del momento costituente e, in ultima analisi, l'obiettivo ultimo dell'organizzazione statutale creata.

Sotto un secondo profilo, le teorie sul potere costituente possono essere classificate in relazione alla giuridicità dello stesso. Da un lato, infatti, la definizione tradizionale di Sieyès attribuisce al medesimo una natura prettamente giuridica. L'esercizio del potere costituente è, secondo l'autore, un diritto naturale riconosciuto al suo titolare, la nazione, indipendentemente dalla forma che lo stesso possa assumere. In particolare, la titolarità del potere costituente è un portato naturale della sovranità della nazione⁸⁴.

I successivi approfondimenti della dottrina hanno peraltro insistito sull'aspetto fattuale del fenomeno. Si è, infatti, osservato come l'instaurazione ex novo di uno Stato, nel caso in cui essa non avvenga in continuità con l'ordinamento precedente, è sostanzialmente un procedimento di fatto che potrà, in seguito, acquisire giuridica rilevanza, laddove venga riconosciuto come legittimo⁸⁵. La natura fattuale del procedimento, poi, è indipendente dalla forma specifica con cui viene creato il nuovo ordinamento. In sostanza, infatti, «un «nuovo» ordine costituzionale,

⁸³ In merito, v. M. DOGLIANI, *Potere costituente*, cit., pp. 44 ss.

⁸⁴ La nazione, infatti, «è indipendente da ogni forma e, in qualsiasi maniera essa voglia, basta che questa sua volontà si manifesti perché ogni diritto positivo venga meno di fronte ad essa che è fonte ed arbitro supremo di ogni diritto positivo» (*Ibid.*, p. 98).

⁸⁵ Sulla diversità d'impostazioni teoriche che, all'interno di una stessa soluzione, caratterizza la lettura istituzionalista e quella positivista di Kelsen, v. M. DOGLIANI, *Potere costituente*, cit., pp. 54 ss.

per essere tale, o costituisce la conseguenza di uno o più fatti giuridicamente difforni dal diritto costituzionale fino ad allora vigente con riferimento a una data comunità politica e ad un certo ambito territoriale, oppure costituisce la conseguenza di uno o più fatti per i quali non esistono parametri legali (costituzionali) di valutazione. Ma tali fatti – in quanto contrastanti con il vigente diritto costituzionale oppure non sussumibili sotto alcuna fattispecie normativa – non potranno giuridicamente essere qualificati, singolarmente, come atti giuridici, né ritenuti, nel loro insieme sequenziale, come elementi costitutivi di un «procedimento» (o di un «processo») in senso giuridico⁸⁶. In altri termini, come è stato anche recentemente ribadito, «carattere tipico del potere costituente è la sua originarietà, il che significa che si legittima in via di fatto»⁸⁷.

L'originarietà distingue il potere costituente da tutti gli altri procedimenti inerenti la vita della costituzione. In particolare, notevole interesse riveste il rapporto tra potere costituente e revisione costituzionale⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. A. PACE, *Potere costituente*, cit., pp. 105 s.

⁸⁷ Cfr. G. MORIDELLI, *Lezioni di diritto pubblico comparato*, cit., p. 87.

⁸⁸ Per maggiori approfondimenti sul tema del rapporto tra potere costituente e potere di revisione costituzionale e, più in generale, sui rapporti tra potere costituente e poteri costituiti, oltre ai contributi già menzionati, si rinvia a V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, pp. 316 ss.; P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della costituzione*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1968, pp. 777 ss.; A. CERRI, *Revisione costituzionale*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVII, Roma, 2000; A. CERVATI, *La revisione costituzionale* in AA.VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, pp. 97 ss.; S.M. CICONETTI, *La revisione della costituzione*, Padova, 1972, pp. 214 ss.; ID., *Revisione costituzionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, 1989, pp. 145 ss.; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. Fioravanti - S. Guerrieri (cur.), *La Costituzione italiana*, cit., pp. 291 ss.; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, cit., pp. 253 ss.; F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 1649 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in ID., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, pp. 5 ss.; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit., pp. 1127 ss.

A differenza del primo, l'attività di modifica del testo costituzionale è un procedimento costituito, che trova nella costituzione stessa la propria legittimazione. La carta costituzionale, attraverso i limiti espliciti ed impliciti da essa desumibili, circo-scrive peraltro in modo chiaro l'ambito di operatività del potere di revisione.

Come osservato anche da Sieyès, l'assolutezza e l'originarietà del potere costituente sono, invece, alla base della sua libertà da ogni limite materiale o formale. In tale contesto, non si può quindi escludere a priori che lo stesso si manifesti «sotto le mentite spoglie di un procedimento di revisione formalmente rispettoso delle vigenti regole procedurali»⁸⁹.

L'osservazione assume particolare rilevanza, laddove si consideri che le costituzioni moderne riconoscono con sempre maggior frequenza la possibilità di procedere a revisioni totali delle stesse⁹⁰. Parte della dottrina ha messo in dubbio la natura costituita di un simile procedimento, interpretando il fenomeno piuttosto come il tentativo di disciplinare l'esercizio del potere costituente. Tale opinione sembra tuttavia sollevare una contraddizione in termini. Delle due l'una: o il potere costituente è, per sua natura, assoluto ed originario, ed allora la revisione totale è un procedimento costituito, oppure anche il potere costituente può essere limitato dalla costituzione, ma allora non ha alcun senso la tradizionale distinzione concettuale tra lo stesso ed il potere di revisione.

L'unico criterio sembra dunque consistere nell'esito ultimo del procedimento adottato. In altri termini, «anche quando vi sia un formale rispetto dell'ordinamento e la nuova costituzione venga dettata da un organo del precedente ordinamento, proprio il fatto che venga istituito un nuovo ordine, dimostra che siamo di fronte ad un esercizio del potere costituente»⁹¹. La novità, del

⁸⁹ Cfr. A. PACE, *Potere costituente*, cit., p. 106.

⁹⁰ Per una visione d'insieme sul tema, v. G. MORBIDELLI, *Lezioni di diritto pubblico comparato*, cit., pp. 165 ss.; A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, cit., pp. 119 ss.

⁹¹ G. MORBIDELLI, *ult. op. cit.*, p. 87.

resto, non deve consistere tanto nella rinnovazione delle singole regole di funzionamento dell'ente statale, quanto nel cambiamento radicale dell'assetto di forze o dei principi fondamentali che stanno alla base dell'unità politica del corpo sociale.

La rapida digressione che precede, sui concetti di costituzione, potere costituente e revisione costituzionale, aiuta ad inquadrare il fenomeno della secessione sul piano dell'ordinamento interno. Se è vero, infatti, che i movimenti separatisti devono essere intesi come soggetti collettivi coinvolti a pieno titolo nella definizione della volontà sovrana della nazione, allora, il procedimento che porta al distacco non può non avere ripercussioni anche sull'ordinamento del Paese di origine⁹². Del resto, come si è analizzato in precedenza, le stesse clausole di secessione che disciplinano in modo specifico il processo non hanno solo la funzione di legittimare le richieste separatiste su cui vi sia un ampio consenso della base sociale interessata. In realtà, elemento essenziale di un'eventuale regolamentazione costituzionale del fenomeno è la previsione di una stanza di compensazione, ove possano trovare piena espressione tutti i diversi interessi della collettività e si possano, quindi, elaborare le misure più opportune per far fronte alla nuova situazione.

In tale contesto, prescindendo da un'analisi dei diversi adattamenti che l'ordinamento dello Stato di origine può trovarsi a dover affrontare, assume estremo interesse una valutazione del genere di impatto, che il fenomeno della secessione può avere sull'ordinamento costituzionale. In particolare occorre accertare se l'esigenza di adattare l'ordinamento al mutato contesto politico sociale determini semplicemente un ricorso a poteri costituiti ovvero sia alla base di una nuova fase costituente. Analogamente a quanto esposto in relazione alle clausole sulla secessione, anche in questo caso non sembra possibile delineare una

⁹² Prescindendo da considerazioni di ordine teorico, bisogna rilevare come il distacco di una parte del territorio e della relativa popolazione dallo Stato di origine determini l'esigenza di un nuovo bilanciamento tra le forze che partecipano al gioco politico. In tal senso, si può pensare alla necessità di rivedere la disciplina in tema di formazione e funzionamento degli organi politici rappresentativi del popolo.

soluzione universalmente valida. Sono piuttosto la peculiarità del quadro socio-politico del singolo Paese e, soprattutto, la percezione che il corpo sociale ha dello specifico momento costituzionale, a decretare se il fenomeno del distacco generi all'interno dell'ordinamento di origine un nuovo processo costituente oppure una semplice fase di adattamento alla mutata sfera di giurisdizione dello stesso.

In merito è esemplificativa l'esperienza dell'Unione Sovietica. Richiamando quanto più ampiamente osservato, si deve osservare come la disciplina adottata dal legislatore sovietico avesse previsto il ricorso al meccanismo di revisione costituzionale per la regolamentazione delle conseguenze della secessione di una Repubblica federata. Gli episodi di distacco delle Repubbliche baltiche e di altre formazioni statuali interne alla federazione, però, hanno evidenziato l'impossibilità di ricondurre il fenomeno nell'ambito di un semplice momento di revisione costituzionale.

Parimenti, l'esperienza canadese mostra come un eventuale distacco della Provincia francofona del Quebec determinerebbe uno sconvolgimento degli assetti su cui si fonda tutto l'ordinamento canadese, dal quale deriverebbe inevitabilmente la necessità di rifondare *ab imis* il patto costituzionale posto alla base di tutta la comunità politica federale.

Alla luce di siffatte osservazioni, si può allora ritenere che si assiste ad una nuova fase costituente della vita della comunità politica allorquando il distacco di una parte della collettività vada ad incidere irrimediabilmente sugli assetti posti a fondamento dell'intera struttura sociale e politica.

Al riguardo, dai risultati dell'analisi delle esperienze costituzionali e prescindendo da ulteriori valutazioni, sembra possibile inferire conclusivamente che, in linea generale, la secessione di una parte della collettività tende ad introdurre una fase costituente non solo per la comunità che si separa, ma anche per quella che rimane, nel caso in cui l'ordinamento costituzionale annovera tra i suoi principi fondamentali quello del pluralismo politico, connotato da una dimensione etnico-territoriale; e ciò

sia nell'ipotesi in cui siffatto pluralismo dia vita ad un ordinamento federale sia nell'evenienza di uno Stato unitario caratterizzato da un sistema di autonomie politiche territoriali.

Da qui un'ulteriore conferma che, a prescindere dai problemi di ordine teorico in merito alla compatibilità della secessione con alcuni concetti fondamentali del costituzionalismo moderno, il fenomeno in questione tende ad operare su un piano *extra ordinem*. Se è vero, infatti, che il momento costituente di un ordinamento è caratterizzato dall'azione di un potere che si impone da un punto di vista fattuale e, solo successivamente, acquisisce una rilevanza giuridica, ammantandosi di una legittimità originaria, analoga dimensione extragiuridica sembra doversi attribuire anche al fenomeno da cui scaturisce siffatta nuova fase della vita politica della comunità.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997.
- ACKERMAN B., *We the People. Foundation*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.
- ABBATTISTA G., *La rivoluzione americana*, Laterza, Bari, 1998.
- ABBOTT P., *The Lincoln propositions and the spirit of secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 182 ss.
- AJANI G., *La proprietà delle organizzazioni sociali nel diritto dei Paesi socialisti*, Giuffrè, Milano, 1988.
- AJANI G., *Diritto dell'Europa Orientale*, Utet, Torino, 1996.
- AJANI G., *Il modello post-socialista*, Giappichelli, Torino, 1999.
- ALLOTT P., *Self-Determination - Absolute Right or Social Poetry*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 177 ss.
- ALLWORTH E. (cur.), *Soviet Nationality Problems*, Columbia University Press; New York, 1971.
- ALTHUSIUS J., *Politica Methodice Digesta, et exemplis sacris et profanis illustrata* (1614), trad. it. D. Neri (cur.) *Politica*, Guida Editori, Napoli, 1980.
- AMBROSETTI G., *I presupposti teologici e speculativi delle concezioni giuridiche di Grozio*, Zanichelli, Bologna, 1955.
- AMBROSINI G., *L'Unione Sovietica nella sua formazione e struttura*, Trimarchi, Palermo, 1935.
- AMBROSINI G., *La nuova Costituzione sovietica*, Trimarchi, Palermo, 1937.
- AMBROSINI G., *Lo Stato democratico (formazione, caratteristiche e sintomi di trasformazione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, vol. I, 1960, pp. 3 ss.
- ANGIOLINI V., *Revisione costituzionale*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, pp. 307 ss.
- AQUARONE A. - NEGRI G. - SCELBA C., *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Nistri-Lischi, Pisa, 1961.

- ARANGIO RUIZ G., *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. IV, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1989.
- ARENDT H., *On Revolution* (1963), trad. it. M. Magrini *Sulla rivoluzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1999.
- ARVEDS TRAPANS J., *The Sources of Latvia's Popular Movement*, in Id. (cur.), *Toward Independence: The Baltic Popular Movements*, Westview Press, Boulder, 1991, pp. 25 ss.
- ASHWORTH J., *The Sectionalization of Politics, 1845-1860*, in Barney W.L. (cur.), *A Companion to 19th-Century America*, Blackwell, Oxford, 2001, pp. 33 ss.
- ATTINÀ F., *Secessione*, voce in N. Bobbio - N. Matteucci (cur.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976, pp. 903 s.
- BAILYN B., *Dai primi insediamenti al 1760*, in B. BAILYN - G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 15 ss.
- BALDI C., *Autodeterminazione*, voce in N. Bobbio - N. Matteucci (cur.), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976, pp. 71 ss.
- BALLARINO T., *Soggetti di diritto internazionale*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.
- BARBERA A., *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della rivoluzione francese*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, pp. 33 ss.
- BARBERA A. - MIGLIO G., *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano, 1997.
- BARBERIS M., *Quel che resta dell'universale. L'idea di nazione da Rousseau a Renan*, in *Filosofia politica*, 1993, vol. VII, pp. 5 ss.
- BARILE P., *Potere costituente*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966, pp. 443 ss.
- BARILE P. - DE SIERVO U., *Revisione della costituzione*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, Utet, Torino, 1968, pp. 773 ss.
- BARTKUS V.O., *The Dynamics of Secession*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 288 ss.
- BARTOLE S., *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- BARTOLE S. - CONETTI G. (cur.), *Federalismo e crisi dei regimi comunisti*, La Rosa, Torino, 1993.
- BARTOLE S., *La crisi delle Federazioni dei Paesi Socialisti*, in N. Olivetti Rason (cur.), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam, Padova, 1996, pp. 61 ss.

- BARTOLE S. (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, La Rosa, Torino, 1996.
- BARTOLE S. - GRILLI DI CORTONA P. (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Élite, istituzioni, partiti*, Giappichelli, Torino, 1998.
- BEARD C.A. - BEARD M.R., *The Rise of American Civilization*, MacMillan, New York, 1933.
- BENVENUTI F., *Storia della Russia contemporanea*, Laterza, Bari, 1999.
- BERAN H., *A Liberal Theory of Secession*, in *Political studies*, 1984, XXXII, pp. 21 ss.
- BERAN H., *More Theory of Secession: A Response to Birch*, in *Political studies*, 1988, XXXVI, pp. 316 ss.
- BERAN H., *A democratic theory of political self-determination for a new world order*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 32 ss.
- BERGAMINI O., *Breve storia del federalismo americano*, Marcos y Marcos, Milano, 1996.
- BERGAMINI O., *Storia degli Stati Uniti*, Laterza, Bari, 2002.
- BERGER R., *Federalism. The Founders' Design*, University of Oklahoma Press, Londra, 1987.
- BESTOR A., *The American Civil War as a Constitutional Crisis*, in *The American historical review*, 1964, vol. 69, pp. 327 ss.
- BETTINELLI E., *Resistenza (diritto di)*, voce in *Digesto Discipline Pubbliche*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, pp. 183 ss.
- BIANCO G., *Brevi note su potere costituente e storia*, in *Studi in onore di P. Rescigno*, Giuffrè, Milano, vol. I, 1998, pp. 145 ss.
- BINETTE, *Le droit des peuples: l'autodétermination dans le contexte canadien*, in *Canadian yearbook of international law*, 1996, pp. 215 ss.
- BIRAL A., *Per una storia della sovranità*, in *Filosofia politica*, 1991, pp. 5 ss.
- BIRCH A.H., *Another Liberal Theory of Secession*, in *Political studies*, 1984, XXXII, pp. 596 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Lineamenti generali dell'ordinamento sovietico*, Giuffrè, Milano, 1956.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Commonwealth (Britannico)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, Utet, Torino, 1959, pp. 673 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. - CRESPI REGHIZZI G., *La costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1990.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *1988-1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1991.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Stato*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.

- BISHAI L., *Altered states: secession and the problems of liberal theory*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 92 ss.
- BLUNTSCHLI M., *Théorie générale de l'état*, Librairie Guillaumin, Parigi, 1881.
- BOBBIO N., *Locke e il diritto naturale*, Giappichelli, Torino, 1963.
- BOBBIO N., *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1985.
- BOBBIO N., *Sulla rivoluzione. Problemi di teoria politica*, Angeli, Milano, 1990.
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 231 ss.
- BODIN J., *Les six livres de la République* (1576), trad. it. M. Isnardi Parente *I sei libri dello Stato*, Utet, Torino, 1964.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, Torino, vol. I, 1998.
- BRYCE J., *The American Commonwealth*, New York, McMillan Company, vol. I, 1898.
- BRILMAYER L., *Secession and self-determination: a territorial interpretation*, in *Yale journal of international law*, 1991, vol. 16, pp. 177 ss.
- BUCHANAN A., *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Arnoldo Mondadori, Milano, 1994.
- BUCHANAN A., *Self-Determination and the Right to Secede*, in *Journal of international affairs*, 1992, pp. 347 ss.
- BUCHANAN A., *Theories of Secession*, in *Philosophy and public affairs*, 1997, vol. 26, pp. 35 ss.
- BUCHANAN A., *The international institutional dimension of secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 227 ss.
- BUCHANAN A., *Democracy and Secession*, in M. Moore (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 14 ss.
- BUCHHEIT L.C., *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, Yale University Press, New Haven, 1978.
- BURCI G.L., *Raccolta di documentazione su recenti casi di successione di Stati nella prassi delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 1993, pp. 3 ss.
- BURCI G.L., *L'entrata in vigore della Convenzione di Vienna sulla successione di Stati in materia di trattati e la prassi nell'ambito delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, pp. 175 ss.
- BURDEAU G., *Traité de Science Politique*, Librairie Generale de droit et de jurisprudence, Parigi, 3^a ed., 1980.

- BURGESS J.W., *Reconstruction and the Constitution. 1866-1876*, Da Capo Press, New York, 1970.
- BURTON V., *Civil War and Reconstruction, 1861-177*, in W.L. Barney (cur.), *A Companion to 19th-Century America*, Blackwell, Oxford, 2001, pp. 47 ss.
- BUTTÀ G., *Democrazia e federalismo: John C. Calhoun*, P&M Edizioni, Messina, 1994.
- CALDERINI L., *La "politica" di Althusius. Tra rappresentanza e diritto di resistenza*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- CALHOUN J.C., *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1986.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS S., *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, Bruylant, Bruxelles, 1973.
- CAMPIGLIO C., *Quebec: verso la separazione dal Canada?*, in *Il politico*, 1993, n. 1-2, pp. 267 ss.
- CANEY S., *National self-determination and national secession: individualist and communitarian approaches*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 151 ss.
- CANSACCHI G., *Successione tra Stati*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 695 ss.
- CANTARO A., *Costituzionalismo versus potere costituente*, in *Democrazia e Diritto*, 1995, pp. 139 ss.
- CAPOTORTI F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, pp. 102 ss.
- CARPENTIER C., *Le principe mythique des nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu principe*, in *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 351 ss.
- CARR E.H., *A History of Soviet Russia. Foundations of a Planned Economy 1926-1929* (1971), trad. it. A. Caizzi, *Le origini della pianificazione sovietica 1926-1929*, Einaudi, Torino, 1978.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE H., *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Fayard, Parigi, 1990.
- CARROZZA P., *Nazione*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, pp. 126 ss.
- CARTER S.K., *Russian Nationalism. Yesterday, Today, Tomorrow*, Pinter Publishers, Londra, 1990.
- CASSANDRO A., *Resistenza (diritto di)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XV, Utet, Torino, 1968, pp. 590 ss.
- CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997.

- CASSELLA F., *Rappresentanza politica*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. aggiornamento, Utet, Torino, 2000, pp. 459 ss.
- CASSESE A., *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- CASSESE A., *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- CASSESE S., *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, vol. I, 1988, pp. 91 ss.
- CECCHERINI E., *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio fra riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, in G. Rolla (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 41 ss.
- CEDRONI L., *Il lessico della rappresentanza politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1996.
- CERRI A., *Fedeltà (dovere di)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1989.
- CERRI A., *Resistenza (diritto di)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1991.
- CERRI A., *Revisione costituzionale*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2000.
- CERRUTI T., *Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso jugoslavo. Da un federalismo dubbio ad una confederazione a termine?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, n. 1, pp. 3 ss.
- CERVATI A., *La revisione costituzionale*, in AA.VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1997, pp. 89 ss.
- CHIARELLI G., *Sovranità*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVII, Utet, Torino, 1970, pp. 1043 ss.
- CHIGNOLA S., *Quid est in territorio est de territorio. Nota sul rapporto tra comunità etnica e Stato-nazione*, in *Filosofia politica*, 1993, vol. VII, pp. 29 ss.
- CICCONETTI S.M., *La revisione della costituzione*, Cedam, Padova, 1972.
- CICCONETTI S.M., *Revisione costituzionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 134 ss.
- CLEMENS W.C., *Baltic Independence and Russian Empire*, MacMillan, Chippenham, 1991.
- COBBAN A., *The Nation State and National Self-Determination*, Collins, Londra, 1969.
- CODIGNOLA L. - BRUTI LIBERATI L., *Storia del Canada. Dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 1999.

- CODIGNOLA L. - BRUTI LIBERATI L., *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, in G. Rolla (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1 ss.
- COMBA M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «judicial federalism» degli Stati Uniti*, Jovene, Napoli, 1996.
- COMBA M., *Self Government*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIV, Utet, Torino, 1999, pp. 30 ss.
- CONFORTI B., *Il significato giuridico del principio di autodeterminazione*, in *Il corriere giuridico*, 1991, n. 11, pp. 1165 s.
- CONFORTI B., *Il riconoscimento degli Stati nuovi: politica o diritto?*, in *Il corriere giuridico*, 1992, n. 2, pp. 121 ss.
- CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2000.
- CONNOR W., *Self-Determination: The New Phase*, in *World politics*, 1967, XX, pp. 30 ss.
- CONNOR W., *Nation-Building or Nation Destroying*, in *World politics*, 1972, XXIV, pp. 319 ss.
- CONTE F., *Gli slavi. Le civiltà dell'Europa centrale e orientale*, Einaudi, Torino, 1991.
- CORWIN E.S. (cur.), *The Constitution of the United States of America*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1953.
- COSTA P., *Lo Stato immaginario*, Giuffrè, Milano, 1986.
- CRAWFORD J., *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1979.
- CRAWFORD J., *State Practice and International Law in Relation to Secession*, in *The British year book of international law*, 1998, vol. 69, pp. 85 ss.
- CRESPI REGHIZZI G., *Centralismo democratico*, voce in *Digesto Discipline Privativistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1988, pp. 268 ss.
- CROSA E., *La sovranità popolare dal Medioevo alla rivoluzione francese*, Giuffrè Milano, 1952.
- CRISAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Giuffrè Milano, 1977, pp. 787 ss.
- CURCIO C., *Autodecisione dei popoli*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. I², Utet, Torino, 1957, pp. 1553 ss.
- CURCIO C., *Nazione e autodecisione dei popoli*, Giuffrè, Milano, 1977.
- CURTIS G.T., *Constitutional history of United States*, Harper & Brothers, New York, vol. II, 1896.
- D'ADDIO M., *Comunità e Stato in Althusius*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 2000, vol. 33, pp. 45 ss.
- D'ONORIO J.B., *Le rapatriement de la Constitution Canadienne*, in *Revue internationale du droit comparé*, 1983, pp. 69 ss.
- DANE N., *Concise View of a General Abridgment and Digest of American Law*, Boston, 1829.

- DAVIS D.B., *L'espansione: 1820-1860*, in D.B. DAVIS - D.H. DONALD, *Espansione e conflitto. Gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 15 ss.
- DE FIORES C., *Secessione e forma di Stato*, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996, pp. 89 ss.
- DE FIORES C., *La vicenda costituzionale canadese tra federalismo e secessione*, in A. Pace (cur.), *Quale dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, pp. 290 s.
- DE FIORES C., *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, Torino, vol. I, 2005.
- DE FRANCHIS F., *Commonwealth*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. III, Utet, Torino, 1989, pp. 216 ss.
- DE FRANCISCIS M.E., *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pp. 927 ss.
- DE JOUVENEL B., *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, Librairie de Médicis, Parigi, 1955.
- DELLINGER W., *Prima del «Federalist»: La Convenzione Costituzionale del 1787*, in AA.VV., *Il Federalista: 200 anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 119 ss.
- DEL VECCHIO G., *Grozio e la fondazione del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1960, vol. 63, n. 2, pp. 198 ss.
- DE MICHELIS F., *Le origini storiche e culturali del pensiero di Ugo Grozio*, La Nuova Italia, Firenze, 1967.
- DE SANCTIS F.M., *Resistenza (diritto di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 994 ss.
- DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique* (ed. critica pubblicata in *Ouvres complètes*, Parigi, 1951) trad. it. *La democrazia in America* a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 1999.
- DE VERGOTTINI G., *Transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, vol. II, 2004.
- DINSTEIN Y., *Is there a Right to Secede?*, in *American society international law proceedings*, 1996, pp. 297 ss.
- DOGLIANI M., *Potere costituente*, Giappichelli, Torino, 1986.
- DOGLIANI M., *Costituente (potere)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 281 ss.
- DOGLIANI M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- DOGLIANI M., *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther (cur.), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 253 ss.

- DOGLIANI M., *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. Fioravanti - S. Guerrieri (cur.), *La Costituzione italiana*, Carrocci, Roma, 1999, pp. 291 ss.
- DONALD D., *Lincoln reconsidered*, A. Knopf, New York, 1969.
- DONALD D.H., *L'unificazione: 1860-1877*, in D.B. DAVIS - D.H. DONALD, *Espansione e conflitto. Gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 225 ss.
- DOUGLAS FRANCIS R. - JONES R. - SMITH D.B., *Origins. Canadian History to Confederation*, Hartcourt Brace & Co., Toronto, 1996.
- DOWDING K., *Secession and isolation*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 71 ss.
- DUGUIT L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Fontemoing & C., Parigi, vol. I, 1911, pp. 67 ss.
- DUNLOP J.B., *The Faces of Contemporary Russian Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1983.
- DUSO G., *Il governo e l'ordine delle consociazioni: la Politica di Althusius*, in Id. (cur.), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carrocci, Roma, 1999, pp. 77 ss.
- DVORÁKOVÁ V. - KUNC J., *Los desafíos de la transición checoslovaca*, in *Revista de estudios políticos*, 1997, vol. 95, pp. 271 ss.
- EBENROTH C.T. - KEMNER M.J., *The Enduring Political Nature of Questions of State Succession and Secession and the Quest for Objective Standards*, in *University of Pennsylvania journal of international economic law*, 1996, vol. 17, pp. 753 ss.
- EIDE A., *In search of Constructive Alternatives to Secession*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 139 ss.
- EMERSON R., *Self-Determination*, in *American journal of international law*, 1971, vol. 65, pp. 459 ss.
- EWIN R.E., *Peoples and Secession*, in *Journal of applied philosophy*, 1994, vol. 11, pp. 225 ss.
- FARINELLI S., *Stati (riconoscimento di)*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, pp. 1 ss.
- FASSÒ G., *Storia della filosofia del diritto. L'età moderna*, Laterza, Bari, 2001.
- FAVRE P., *La décision de majorité* (1976), trad. it. cur. S. Bartolini *La decisione di maggioranza*, Giuffrè, Milano, 1988.
- FERRARI G.F., *Nazione*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XX, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1990.
- FILIPPINI C., *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e riflessi internazionali*, in G. Sacerdoti (cur.), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 83 ss.

- FILIPPINI C., *L'evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell'ex URSS*, in S. Bartole - P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Èlites, istituzioni, partiti*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 93 ss.
- FILIPPINI C., *Dall'impero russo alla federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, Milano, 2004.
- FIORAVANTI M., *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in P. Pombeni (cur.), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 55 ss.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- FISICHELLA D., *Crisi democratiche e ambiguità del principio sovrano*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 113 ss.
- FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Laterza, Bari, 1996.
- FOIS P., *Rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1991.
- FOSSAS E. - WOEHRLING J., *El referendun sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía*, in *Revista vasca de administración pública*, 1997, vol. 48, pp. 131 ss.
- FRAENKEL E., *Die repräsentative und die plebizitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), trad. it. C. Forte *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* a cura di L. Ciaurro - C. Forte, Giappichelli, Torino, 1994.
- FRANCK T.M., *Legitimacy in the International System*, in *American journal of international law*, 1988, vol. 82, pp. 705 ss.
- FRAU M., *I diritti delle minoranze nazionali nella Costituzione della repubblica federale di Jugoslavia*, M. Cermel (cur.), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*, Marsilio, Padova, 2002, pp. 167 ss.
- FREEMAN M., *The priority of function over structure: a new approach to secession*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 12 ss.
- FREEMAN M., *The right to self-determination in international politics; six theories in search of a policy*, in *Review of international studies*, 1999, vol. 25, pp. 355 ss.
- FRÉMONT S., *Le fonti del diritto costituzionale canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 19 ss.
- GALGANO F., *Principio di maggioranza*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 547 ss.

- GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Giuffrè, Milano, 1952.
- GALTERIO L., *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità dello Stato)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIII, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1990.
- GAMBINO S. (cur.), *Europa e Balcani. Stati culture nazioni*, Padova, Cedam, 2001.
- GAMBINO S., *La disgregazione della Repubblica federale di jugoslavia e la nascita di nuovi stati: una transizione costituzionale incerta*, in P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 1 ss.
- GANGEMI G., *Federalisti contro. Da Althusius a Silvio Trentin*, Edizioni Sapere, Padova, 1997.
- GANINO M., *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1 dicembre 1988*, Giappichelli, Torino, 1989.
- GANINO M., *L'evoluzione costituzionale nell'URSS del Presidente Gorbačev*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 2, pp. 376 ss.
- GANINO M., *Il Presidente dell'URSS*, Giappichelli, Torino, 1991.
- GANINO M., *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin. Mutamenti politico-costituzionali e continuità*, in *Il politico*, 1994, n. 2, pp. 263 ss.
- GANINO M., *Russia*, in P. Biscaretti di Ruffia (cur.), *Costituzioni straniere contemporanee*, Giuffrè, Milano, vol. II, 1996, pp. 205 ss.
- GANINO M., *I casi dell'URSS e della Russia*, in S. Bartole (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nelle vicende del federalismo*, La Rosa, Torino, 1996, pp. 37 ss.
- GANINO M., *Dopo l'Unione Sovietica: il federalismo della nuova Russia*, in N. Olivetti Rason (cur.), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam, Padova, 1996, pp. 39 ss.
- GANINO M. - DI GREGORIO A. - FILIPPINI C. (cur.), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Giuffrè, Milano, 2005.
- GÉLARD P., *La réforme constitutionnelle soviétique du 1^{er} décembre 1988*, in *Pouvoirs*, 1989, pp. 299 ss.
- GELLNER E., *Nations and nationalism* (1983), trad. it. M. Lucioni *Nazioni e nazionalismo*, Editori Riuniti, Roma, 1985.
- GIANNINI M.S., *Sovranità*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 224 ss.
- GILBERT P., *Communities real and imagined: good and bad cases for national secession*, in P.B. Lehnig (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 208 ss.
- GIOIA A., *Successione internazionale tra stati*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 1407 ss.

- GIULIANO M. - SCOVAZZI T. - TREVES T., *Diritto internazionale, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 1991.
- GRASSO P.G., *Potere costituente*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 642 ss.
- GRASSO P.G., *Il potere costituente*, Giappichelli, Torino, 2006.
- GREEN J.P., *The Origins of American Constitutionalism*, in E.D. Howard (cur.), *The United States Constitution: roots, rights, and responsibilities*, Smithsonian Institution Press, Washington, 1992, pp. 23 ss.
- GRIFFIN S.M., *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- GROPPI T., *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Quebec*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 3057 ss.
- GROPPI T., *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, in G. Rolla (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 19 ss.
- GROPPI T., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- GROSZYK H., *Il centralismo democratico*, in M. Mouskhély (cur.) *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture* (1962), trad. it. *L'URSS Diritto, economia, sociologia, politica, cultura*, Il Saggiatore, Milano, 1965, pp. 250 ss.
- GROZIO U., *De iure belli ac pacis* (1625) trad. it. cur. A. Porpora *Il diritto della guerra e della pace*, Centro editoriale toscano, Firenze, 2002 (ristampa antistatica ed. De Dominicis, Napoli, 1777).
- GUIDI G., *La Costituzione della Repubblica di Slovenia*, in *Nomos*, 1991, n. 3, pp. 37 ss.
- HÄBERLE P., *Stato costituzionale (principi generali)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.
- HÄBERLE P., *Potere costituente (teoria generale)*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2000.
- HABERMAS J., *Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff von Öffentlichkeit* (1989), trad. it. L. Ceppa (cur.) *Sovranità popolare come procedura. Un concetto normativo di sfera pubblica*, in Id., *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 81 ss.
- HAINES C.G. - SHERWOOD F.H., *The Role of the Supreme Court in American Government and Policies 1835-1864*, University of California Press, Los Angeles, 1957.
- HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *Il federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997.

- HANNUM H., *The Specter of Secession*, in *Foreign affairs*, 1998, vol. 77, n. 2, pp. 13 ss.
- HAZARD J.N., *Statutory Recognition of Nationality Differences in the URSS*, in E. Allworth (cur.), *Soviet Nationality Problems*, Columbia University Press; New York, 1971, pp. 83 ss.
- HECHTER M., *The Dynamics of Secession*, in *Acta sociologica*, 1992, n. 35, pp. 267 ss.
- HELLER H., *Die Krisis der Staatslehre* (1926), trad. it. P. Pasquino - G. Silvestrini *La crisi della dottrina dello Stato*, in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 29 ss.
- HELLER H., *Die souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, trad. it. P. Pasquino - G. Silvestrini *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, in ID., *Sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 67 ss.
- HILLE S., *Mutual Recognition of Croatia and Serbia (+ Montenegro)*, in *European journal of international law*, 1995, pp. 598 ss.
- HOGG P.W., *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 1997.
- HOGG P.W., *Comments on Legislation and Judicial Decisions*, in *Canadian bar review*, 1982, v. 60, pp. 307 ss.
- HOROWITZ D.L., *Irredentas and Secessions: Adiacent Phenomena, Neglected Connections*, in N. Chazan (cur.), *Irredentism and International Politics*, Lynne Rienner, Boulder, 1991, pp. 9 ss.
- JELLINEK G., *System der subjektiven Öffentlichen Rechte* (1905), trad. it. 2^a ed. G. Vitagliano *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912.
- JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre* (1914), trad. it. M. Petrozziello *La dottrina generale del diritto dello stato*, Giuffrè, Milano, 1949.
- JOHNSON H.S., *Self-Determination within the Community of Nations*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1967.
- JUBERÍAS C.F., *The Breakup of the Czecho-Slovak Federation: Political Strategies and Constitutional Choices*, in *Il politico*, 1996, vol. 61, pp. 537 ss.
- KELSEN H., *Socialismo e stato*, De Donato, Bari, 1978.
- KOCHAN L., *The Making of Modern Russia* (1962), trad. it. A. Martignetti, *Storia della Russia moderna dal 1500 a oggi*, Einaudi, Torino, 1968.
- KOHEN M.G., *Le problème des frontières en cas de dissolution et de séparation d'États: quelles alternatives?*, in *Revue belge de droit international*, 1998, pp. 129 ss.
- KRASNER M.A. - CHABERSKI S.G., *American Government. Structure and Process* (1982) trad. it. R.D. Church, *Il sistema di governo degli Stati*

- Uniti d'America*, a cura di N. Olivetti Rason - L. Pegoraro, Giappichelli, Torino, 1994.
- KRESÁK P., *Le riforme costituzionali nella repubblica federale cecoslovacca*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 431 ss.
- KYMLICKA W., *Is federalism a viable alternative to secession*, in P.B. Lehnning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 111 ss.
- KYMLICKA W., *Federalism and Secession: At Home and Abroad*, in *Canadian journal of law and jurisprudence*, 2000, vol. 13, pp. 207 ss.
- Lajoie A., *Il Québec e la Costituzione canadese: «processo» al federalismo*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 88 ss.
- LA PERGOLA A., *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1966.
- LANCHESTER F., *La «patriation» della costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 344 s.
- LANCHESTER F., *I successori dell'impero: una eredità difficile e una democratizzazione dagli incerti risultati*, in F. Lancaster - M.P. Ragionieri (cur.), *I successori dell'impero. Le costituzioni degli ordinamenti ex URSS*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 1 ss.
- LANGER A., *Nazionalismo e federalismo nell'Europa attuale*, in G. Zagrebelsky (cur.), *Il federalismo e la democrazia europea*, NIS, Roma, 1994, pp. 89 ss.
- LARICCIA S. - TARDIOLA A., *Obiezione di coscienza*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. III agg., Giuffrè, Milano, 1999, pp. 815 ss.
- LATTANZI F., *Autodeterminazione dei popoli*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1987, pp. 4 ss.
- LATTANZI F., *La secessione nel diritto internazionale: autodeterminazione dei popoli e delimitazioni di un territorio nazionale nell'esperienza recente*, in *Stato, etnicità e nazionalismo nella transizione tra due ordini mondiali*, Atti del congresso tenuto ad Urbino nel 1994, Urbino, 1995, pp. 19 ss.
- LEIBHOLZ G., *Die Repräsentation in der Demokratie* (1973), trad. it. della 3^a ed. a cura di S. Forti *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LENIN V.I., *Opere complete*, Editori Riuniti, Roma, 1959.
- LESAGE M., *Le système politique de l'URSS*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1987.
- LIND M., *In Defense of Liberal Nationalism*, in *Foreign affairs*, 1994, n. 23, pp. 87 ss.
- LINZ J.J. - STEPAN A., *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- LOCKE J., *Secondo trattato sul governo civile*, in ID., *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, cur. L. Pareyson, Torino, 1982, pp. 227 ss.

- LOMBARDI G., *Legalità e legittimità*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IX, Utet, Torino, 1963, pp. 577 ss.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.
- LOMBARDI G., *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1979.
- LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1985, n. 1, pp. 47 ss.
- LOMBARDI G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 1986.
- LOMBARDI G., *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987.
- LOPATKA A., *La funzione direttiva del partito nell'amministrazione*, in M. Mouskhély (cur.), *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture* (1962), trad. it. *L'URSS Diritto, economia, sociologia, politica, cultura*, Il Saggiatore, Milano, 1965, pp. 233 ss.
- LOPRIENO D., *Origini e conseguenze del Renvoi relativo alla secessione del Québec*, in *Amministrare*, 2002, n. 1-2, pp. 267 ss.
- LOUVIN R., *Il Québec all'indomani della consultazione referendaria*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 271 ss.
- LOUVIN R., *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Giappichelli, Torino, 2001.
- LUCIANI A., *Dal «federalismo» sovietico ai nuovi nazionalismi: sviluppo dei sistemi politici negli Stati dell'ex-Urss*, in *Il politico*, 1999, vol. 64, pp. 17 ss.
- LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Giuffrè, Milano, 1997, 7 ed.
- LURAGHI R., *Storia della guerra civile americana*, Einaudi, Torino, 1966.
- LYON P., *Separatism and Secession in the Malaysian Realm, 1948-1965*, in *The politics of separatism*, Londra, 1969.
- MALANDRINO C., *Introduzione - Calvinismo politico, repubblicanesimo, 'sussidiarietà' e lessico politico althusiano*, in F. Ingravalle - C. Malandrino (cur.), *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, Leo S. Olschki, Firenze, 2005, pp. XVII ss.
- MANCINI S., *Il fallimento di un mariage de raison: la dissoluzione della repubblica federativa ceca e slovacca*, in *Nomos*, 1993, pp. 87 ss.
- MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano, 1996.
- MARANINI G., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003.
- MARGIOTTA C., *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Il Mulino, Bologna, 2005.

- MARIÑO, *Derecho internacional contemporáneo y protección de las minorías y de sus miembros*, in P. DE AZCÁRATE, *Minorías nacionales y derechos humanos*, Madrid, 1998, pp. 91 ss.
- MARSHALL J., *John Locke. Resistance, Religion and Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- MATTEUCCI N., *La "guerra civile": una crisi nel (e non del) federalismo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1966, pp. 982 ss.
- MATTEUCCI N., *Sovranità*, voce in *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1983.
- MATTEUCCI N., *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- MAYER D.N., *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1994.
- MCCORQUODALE R., *Self-Determination: a Human Rights Approach, International and comparative law quarterly*, 1994, vol. 43, pp. 857 ss.
- MCDONALD F., *E Pluribus Unum. The Formation of the American Republic 1776-1790*, Houghton Mifflin, Boston, 1965.
- MCGEE R.W., *Secession Reconsidered*, in *The journal of libertarian studies*, 1994, n. 1, pp. 11 ss.
- MCILWAIN C.H., *The American Revolution. A constitutional Interpretation* (1923), trad. it. *La rivoluzione americana. Una interpretazione costituzionale*, a cura di N. Matteucci, Il Mulino, Bologna, 1965.
- MCILWAIN C., *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947), trad. it. V. de Caprariis *Costituzionalismo antico e moderno* a cura di N. Matteucci, Il Mulino, Bologna, 1990.
- MCPHERSON J.M., *Battle of Cry. The Civil War Era*, Oxford University Press, New York, 1988.
- MEADWELL H., *Secession, states and international society*, in *Review of international studies*, 1999, vol. 25, pp. 371 ss.
- MERLO M., *Potere naturale, proprietà e potere politico in John Locke*, in G. Duso (cur.), *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carocci, Roma, 1999, pp. 157 ss.
- MILLER D., *On Nationality*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- MILLER D., *Secession and the Principle of Nationality*, in M. Moore (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 61 ss.
- MITCHELL R., *The American civil War* (2001), trad. it. *La guerra civile americana* a cura di L. Pece, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MOCHI ONORY DI SALUZZO A.G., *Successione di stati*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.
- MODUGNO F., *Costituzione*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.

- MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 1649 ss.
- MODUGNO F., *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1011 ss.
- MONTALBERTI D., *L'organizzazione costituzionale della Jugoslavia 1918-1992*, in M. Cermel (cur.), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro*, Marsilio, Padova, 2002, pp. 37 ss.
- MOORE M., *Introduction: The Self-Determination Principle and the Ethics of Secession*, in Id. (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 1 ss.
- MOORE M., *The Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MORBIDELLI G., *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*, Monduzzi, Bologna, 2000.
- MORETTI R., *Sovranità popolare*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993.
- MORIN J.Y. - WOEHRLING J., *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Thémis, Montréal, vol. I e II, 1994.
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- MORTATI C., *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 139 ss.
- MORTATI C., *La Costituente*, in Id., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 3 ss.
- MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 5 ss.
- MOSCA G., *Le costituzioni moderne*, in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 445 ss.
- MOUSKHÉLY M. - JEDRYKA Z., *Le gouvernement de l'U.R.S.S.*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1961.
- MOUSKHÉLY M., *Le contraddizioni del federalismo sovietico*, in Id. (cur.) *L'U.R.S.S. Droit, économie, sociologie, politique, culture* (1962), trad. it. *L'URSS Diritto, economia, sociologia, politica, cultura*, Il Saggiatore, Milano, 1965, pp. 41 ss.
- MURSWIEK D., *The Issue of a Right of Secession*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 21 ss.
- NAHAYLO B. - SWOBODA V., *Disunione sovietica*, Rizzoli, Milano, 1991.
- NAPOLITANO T., *U.R.S.S. (ordinamento sociale e statale)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Utet, Torino, 1975, pp. 165 ss.

- NAPOLITANO T., *Istituzioni di diritto sovietico*, Utet, Torino, 1975.
- NAVAJO J.V., *Los nacionalismos soviéticos en perspectiva histórica*, in *Cuadernos del este*, 1993, n. 3, pp. 63 ss.
- NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti. Le istituzioni costituzionali*, Nistri-Lischi, Pisa, 1969.
- NESI G., *Luti possidetis iuris nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1996.
- NEUBERGER B., *National Self-Determination: A Theoretical Discussion*, in *Nationalities papers*, 2001, vol. 29, pp. 391 ss.
- NIKOLIC P., *Dalla disgregazione della «seconda» all'instaurazione della «terza» Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 527 ss.
- NIKOLIC P., *La disgregazione della Jugoslavia socialista. Formazione e sviluppo della nuova Jugoslavia e dei membri costitutivi della Federazione. Aspetti costituzionali*, in S. Gambino (cur.), *Europa e Balcani. Stati culture nazioni*, Cedam, Padova, 2001, pp. 195 ss.
- NIKOLIC P., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Giappichelli, Torino, 2002.
- NOCILLA D., *Popolo*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 341 ss.
- NORMAN W., *Secesión y Democracia (Constitucional)*, in F. Requejo (cur.), *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel, Barcellona, 2002, pp. 89 ss.
- NORMAN W., *The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics*, in M. Moore (cur.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 34 ss.
- OLIVETTI RASON N., *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 3, pp. 889 ss.
- OLIVETTI RASON N., *Canada, 1982-1992: come non si modifica la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 325 ss.
- ORENTLICHER D.F., *Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist*, in *Yale journal of international law*, 1998, vol. 23, pp. 1 ss.
- ORLANDI M.A., *La riforma costituzionale sovietica*, in *Nomos*, 1989, n. 2, pp. 29 ss.
- OTIS G., *Le libertà*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 203 ss.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997.
- PACE A., *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, pp. 7 ss.
- PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1127 ss.

- PAGANI F., *Successione tra stati*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, pp. 196 ss.
- PAINE T., *Rights of Man II*, in ID., *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pp. 145 ss.
- PALAZZO F.C., *Obiezione di coscienza*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIX, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 539 ss.
- PALERMO F., *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, n. 4, pp.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 2002.
- PALMISANO G., *L'autodeterminazione interna nel sistema dei patti sui diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, n. 2, pp. 365 ss.
- PALMISANO G., *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell'ONU*, Giuffrè, Milano, 1997.
- PARDO G., *La Costituzione russa*, Utet, Torino, 1911.
- PASSAGLIA P., *La Corte Suprema del Canada definisce le regole mediante cui procedere alla secessione*, in *Foro italiano*, 1999, IV, pp. 271 ss.
- PASSERIN D'ENTREVES A., *Obbedienza e resistenza in una società democratica e altri saggi*, Edizioni di Comunità, Milano, 1970.
- PEARSON R., *The Rise and Fall of the Soviet Empire*, Macmillan, New York, 1998.
- PERENIČ A., *Repubblica Slovena*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, pp. 307 ss.
- PERTICONE G., *Stato (Teoria generale)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 243 ss.
- PETROSINO D., *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?*, in C. DE FIORES - D. PETROSINO, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996, pp. 25 ss.
- PETROSINO D., *Secessione*, in *Democrazia e diritto*, 1994, n. 2/3, pp. 325 ss.
- PETROSINO D., *Secessione*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 1997, vol. 38, pp. 277 ss.
- PHILIPOTT D., *In Defense of Self-Determination*, in *Ethics*, 1995, vol. 105, pp. 352 ss.
- PINNA P., *Crisi costituzionali*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 479 ss.
- PIPES R., *The Formation of the Soviet Union. Communism and Nationalism 1917-1923*, Harvard University Press, Cambridge, 1980.
- PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Giappichelli, Torino, 1993.
- PIZZORUSSO A., *La Costituzione come documento politico e come norma giuridica*, in M. Fioravanti - S. Guerrieri (cur.), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, pp. 273 ss.

- POCOCK J.G.A., *La ricostruzione di un impero. Sovranità britannica e federalismo americano*, Lacaita, Roma 1996.
- POGGESCHI G., *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 6, pp. 1173 ss.
- POMERANCE M., *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American journal of international law*, 1976, vol. 70, pp. 1 ss.
- POMERANCE M., *Self-Determination in Law and Practice*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1982.
- PROULX D., *La sécession du Québec: principes et mode d'emploi selon la Cour Suprême du Canada*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 361 ss.
- QUADRI R., *Stato (diritto internazionale)*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Utet, Torino, 1940, pp. 809 ss.
- QUAGLIONI D., *I limiti della sovranità*, Cedam, Padova, 1992.
- RAEFF M., *Patterns of Russian Imperial Policy Toward the Nationalities*, in AA.VV., *Soviet Nationality Problems*, Columbia University Press, New York, 1971, pp. 22 ss.
- RAEFF M., *Comprendre l'ancien régime russe* (1982), trad. it. G. Ferrara *La Russia degli Zar*, Laterza, Bari, 1989.
- RAIČ D., *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague, 2002.
- RATNER S.R., *Drawing a better line: uti possidetis and the Borders of new States*, in *American journal of international law*, 1996, vol. 90, pp. 590 ss.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Bologna, 1982.
- REBUFFA G., *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli, Torino, 1990.
- RENAN E., *Che cos'è una nazione?*, Donzelli, Roma, 1993.
- REPOSO A., *Sul «rimpatro» dell'amending power nell'ordinamento costituzionale canadese*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, pp. 41 ss.
- REPOSO A., *Le radici della Costituzione*, in *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Mondadori, Milano, 1985.
- RESCIGNO G.U., *Principio maggioritario*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1991.
- RIASANOVSKY N., *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 1997.
- RICCIARDI M., *Buchanan sul diritto di secessione*, in *Sociologia del diritto*, 1997, n. 2, pp. 147 ss.
- RICCIARDI M., *Secessione*, voce in R. Esposito - C. Galli, (cur.), *Enciclopedia del pensiero politico*, Laterza, Bari, 2000, pp. 640 s.
- RICCIARDI M., *Rivoluzione*, Il Mulino, Bologna, 2001.

- RICH R., *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, in *European journal of international law*, 1993, n. 4, pp. 36 ss.
- RICHARDS D.A.J., *Foundations of American Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- RIGO SUREDA A., *The Evolution of the Right of Self-Determination*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1973.
- RIKER W.H., *The Development of America Federalism*, Kluwer, Boston, 1987.
- ROGGER H., *Russia in the Age of Modernization and Revolution 1881 - 1917* (1983), trad. it. M. Mascarino, *La Russia pre-rivoluzionaria 1881-1917*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- ROLLA G., *Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada. Alcuni Paradossi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 3269 ss.
- ROLLA G., *La tutela costituzionale delle identità culturali*, in Id. (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 111 ss.
- ROMANO S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, Società Tipografica Modenese, Modena, 1901.
- ROMANO S., *La Russia contemporanea*, in N. RIASANOVSKY, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 1997, pp. 593 ss.
- ROMBOLI R., *Popolo*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1990.
- RONZITTI N., *Non ingerenza negli affari interni di un altro stato*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 159 ss.
- ROSENSTOCK R., *The Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations: a Survey*, in *American journal of international law*, 1971, vol. 65, pp. 713 ss.
- ROTHBARD M.N., *Nations by Consent: Decomposing the Nation-State*, in *Journal of libertarian studies*, vol. 11, n. 1, pp. 1 ss.
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale o principi di diritto politico* in Id, *Scritti politici*, a cura di P. Alatri, Utet, Torino, 1970, pp. 719 ss.
- RUFFINI F., *Guerra e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1920.
- RUFFINI E., *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Giuffrè, Milano, 1976.
- RUIZ FABRI H., *Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine*, in *Annuaire française de droit international*, 1992, pp. 153 ss.
- RUSCONI G.E., *Ripensare la nazione. Tra separatismo regionale e progetto europeo*, in *Filosofia politica*, 1993, vol. VII, pp. 63 ss.
- RUSSELL H.S., *The Helsinki Declaration: Brobdingnag ot Lilliput*, in *American journal of international law*, 1976, vol. 70, pp. 242 ss.

- RUSSELL P.H., *Constitutional odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?*, University of Toronto Press, Toronto, 1993.
- SACERDOTI G. (cur.), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Giuffrè, Milano, 1995.
- SALVADORI M.L., *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Laterza, Bari, 1996.
- SALVI S., *La Disunione sovietica: guida alle nazioni della non Russia*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1990.
- SCHACHTER O., *Micronationalism and Secession*, in AA.VV., *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Völkerrecht - Europarecht - Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Springer, Berlino, 1995, pp. 179 ss.
- SCHIERA P., *Il concetto di rivoluzione nel pensiero politico moderno: dalla sovranità del monarca allo Stato sovrano*, De Donato, Bari, 1979.
- SCHLESINGER R., *La teoria del diritto in Unione Sovietica*, Utet, Torino, 1952.
- SCHWARTZ B., *A Commentary on the Constitution of the United States*, MacMillan, New York, vol. I, 1963.
- SCHWEISENFURTH T., *La perestroika attraverso il diritto costituzionale*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 1990, pp. 117 ss.
- SCHMITT C., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCISO E., *Dissoluzione di Stati e problemi di successione nei trattati*, in *La comunità internazionale*, 1994, pp. 63 ss.
- SCOTT D.J.R., *Le istituzioni politiche sovietiche*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968.
- SEIJAS VILLADANGOS E., *La tensión simetría versus asimetría en el devenir del federalismo canadiense*, in *Revista vasca de administración pública*, 2001, n. 61, pp. 205 ss.
- SHARPE R.J., *Ordinamento Giudiziario e giustizia costituzionale*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 164 ss.
- SHAW M.N., *The Heritage of States: the Principle of Uti Possidetis Juris Today*, in *The British year book of international law*, 1996, vol. 67, pp. 75 ss.
- SHAW M.N., *Peoples, Territorialism and Boundaries*, in *European journal of international law*, 1997, vol. 8, pp. 478 ss.
- SICARDI S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SIEYÈS E.J., *Qu'est-ce que le tiers état?* (1788), trad. it. ed. 1888 R. Giannotti *Che cosa è il terzo stato* a cura di U. Cerroni, Editori Riuniti, Roma, 1989.
- SILVESTRI G., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 1615 ss.

- SIMEON R., *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 49 ss.
- SIMPSON G.J., *The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age*, in *Stanford Journal of international law*, 1996, vol. 32, pp. 255 ss.
- SINCLAIR I., *The significance of the Friendly Relations Declarations*, in V. Lowe - C. Warbrick (cur.), *the United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, Routledge, Londra, 1994, pp. 1 ss.
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- SMITH A.D., *Toward a theory of ethnic separatism*, in *Ethnic and racial studies*, 1979, I, pp. 21 ss.
- SMITH C.R., *To form a more perfect Union. The Ratification of the Constitution and the Bill of Rights. 1787-1791*, University Press of America, Lanham, 1993.
- STANLEY VARDYS V., *Sajudis: National Revolution in Lithuania*, in J. Arveds Trapans (cur.), *Toward Independence: The Baltic Popular Movements*, Westview Press, Boulder, 1991, pp. 11 ss.
- STEIN E., *Out of the Ashes of a Federation, Two New Constitutions*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1997, vol. 45, pp. 45 ss.
- STEIN H., *Territorial justice*, in P.B. Lehning (cur.), *Theories of secession*, Routledge, Londra, 1998, pp. 60 ss.
- STORY J., *Commentaries on the Constitution of the United States*, Da Capo Press, New York, vol. I, 1970.
- SUKSI M., *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 491 ss.
- SUNSTEIN C.R., *Constitutionalism and Secession*, in *University of Chicago law review*, 1991, vol. 58, pp. 633 ss.
- SURDI M., *Introduzione*, in J.C. CALHOUN, *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1986.
- SURDI M., «Mark the boundary»: John C. Calhoun, il «Federalist» e la Costituzione dell'89, in AA.VV., *Il Federalista: 200 anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 225 ss.
- SWINTON K., *La forma di governo*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 127 ss.
- TAMIR Y., *The Right to National Self-Determination*, in *Social research*, 1991, vol. 58, pp. 565 ss.
- TANCA A., *Sulla qualificazione del conflitto nella ex Jugoslavia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, n. 1, pp. 37 ss.

- TANCREDI A., *Secessione e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, n. 3, pp. 673 ss.
- TANCREDI A., *La secessione nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2001.
- TAYLOR J., *New views of the Constitution of the United States*, Regnery, Washington, 2000.
- TESSAROLLO R., *Il caso Russia: le radici istituzionali di una transizione difficile*, in *Il politico*, 2002, vol. 67, pp. 377 ss.
- THORNBERRY P., *Self-Determination, Minorities, Human Rights: a Review of International Instruments*, in *International and comparative law quarterly*, 1989, vol. 38, pp. 867 ss.
- THORNBERRY P., *The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with Some Remarks on Federalism*, in C. Tomuschat (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 101 ss.
- THORNBERRY P., *The principle of self-determination*, in V. Lowe - C. Warbrick (cur.), *the United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, Routledge, Londra, 1994, pp. 175 ss.
- THORPE F.N., *The Constitutional History of the United States*, Callaghan, Chicago, 1901.
- TOMMASI DI VIGNANO A., *Secessione*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, Utet, Torino, 1969, pp. 916 ss.
- TOMUSCHAT C., *Self-Determination in a Post-Colonial World*, in Id. (cur.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 1 ss.
- TOSATO E., *Stato (teoria generale e diritto costituzionale)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 758 ss.
- TOSCANO M., *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Flli Bocca, Torino, 1931.
- TSCHIŽEWSKIJ D., *Russische Geistesgeschichte*, trad. it. L. Balbigioni Terzi, *Storia dello spirito russo*, Sansoni, Firenze, 1965.
- TUCKER G., *View of the Constitution of the United States: with selected writings*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.
- TURP, *Le droit de sécession en droit international public*, in *Canadian year-book of international law*, 1982, pp. 24 ss.
- UNGER A.L., *Constitutional Development in the USSR. A Guide to the Soviet Constitutions*, Methuen, Londra, 1981.
- VALLAURI C., *Separatismo*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVII, Utet, Torino, 1970, p. 1.
- VAN ALSTYNE R.W., *Woodrow Wilson and the Idea of the Nation State*, in *Interantional affairs*, 1961, vol. 37, pp. 293 ss.
- VIANO C.A., *Il pensiero politico di Locke*, Laterza, Bari, 1997.

- VILLANI A., *Prime annotazioni sulla "Politica" di Althusius. La 'simbiosi' tra tradizione e modernità*, in *Filosofia politica*, 1993, n. 2, pp. 15 ss.
- VILLANI U., *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in COPPOLA R. - TROCOLI L., *Minoranza, laicità, fattore religioso*, Cacucci, Bari, 1997, pp. 87 ss.
- VITALE A., *Le concezioni imperiali grande-russa e serba*, in *Relazioni internazionali*, 1995, p. 17.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Giappichelli, Torino, 1997.
- VOLTERRA S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Giuffrè, Milano, 1963.
- VOLTERRA S. (cur.), *Corte Suprema e assetti sociali negli Stati Uniti d'America (1874-1910)*, Giappichelli, Torino, 2004.
- VON GIERKE O., *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* (1880) trad. it. della 3^a ed. del 1913 Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche a cura di A. Giolitti, Einaudi, Torino, 1943.
- VON LEYDEN W., *Hobbes e Locke. Libertà e obbligazione politica*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- WEBSTER D., *Speeches and Forensic Arguments*, Perkins & Marvin, Boston, 1835.
- WEINSTOCK D.M., *Toward a Proceduralist Theory of Secession*, in *Canadian journal of law and jurisprudence*, vol. XIII, 2000, pp. 251 ss.
- WELLMAN C.H., *A defense of Secession and Political Self-Determination*, in *Philosophy and public affairs*, 1995, vol. 24, n. 2, pp. 142 ss.
- WERTH N., *Storia dell'Unione Sovietica*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- WHELAN A., *Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement*, in *International and comparative law quarterly*, 1994, vol. 43, pp. 99 ss.
- WHITE R.C.A., *Self-Determination: Time for a Re-Assessment*, in *Netherlands international law review*, 1981, vol. 28, pp. 147 ss.
- WOEHLING J., *L'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1867 à nos jours*, in J.Y. MORIN - J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Thémis, Montréal, vol. I, 1994, pp. 123 ss.
- WOEHLING J., *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, pp. 195 ss.
- WOEHLING J., *L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 3 ss.
- WOEHLING J., *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, in *Revista vasca de administración pública*, 1999, n. 54, pp. 405 ss.

- WOEHLING J., *Chronique Canada*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 907 ss.
- WOOD J.R., *Secession: A Comparative Analytical Framework*, in *Canadian journal of political science*, 1981, vol. XIV, pp. 107 ss.
- WOOD G.S., *La costruzione della repubblica 1760-1820*, in B. BAILYN - G.S. WOOD, *Le origini degli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1987, pp. 233 ss.
- WOOTTON D. (cur.), *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*, Hackett, Indianapolis, 2003.
- WRIGHT B.F., *The Growth of American Constitutional Law*, Henry Holt, New York, 1942.
- WYDUCKEL D., *Prefazione*, in F. Ingravalle - C. Malandrino (cur.), *Il lessico della Politica di Johannes Althusius*, Leo S. Olschki, Firenze, 2005, pp. V ss.
- YEE S., *The New Constitution of Bosnia Herzegovina*, in *European journal of international law*, 1996, pp. 176 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83 ss.
- ZAPPERI R., *Per la critica del concetto di rivoluzione borghese*, De Donato, Bari, 1974.
- ZASLAVSKY V., *Dopo l'Unione Sovietica. La perestroika e il problema delle nazionalità*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- ZASLAVSKY V., *Storia del sistema sovietico*, NIS, Roma, 1995.

UNIVERSITÀ DI TORINO
MEMORIE DELL'ISTITUTO GIURIDICO

MEMORIE (SERIE I)

1. CAMILLO MONTALCINI, *Vicende delle pubbliche libertà in Piemonte dai primi tempi di Casa Savoia ad Emanuele Filiberto*, 1884.
2. *Studio critico sulla protezione del lavoro delle donne e dei fanciulli nelle manifatture*, 1884.
3. CARLO LESSONA, *La Germania di G. Cornelio Tacito - Saggio storico-giuridico*, I, 1884.
4. VIRGILIO ROSSI, *L'Europa nel secolo decimosesto e l'Europa d'oggi* - *Raffronti*, 1886.
5. CARLO LESSONA, *La sylvia nuptialis di Giovanni Nevizzano giureconsulto astigiano del secolo XVI - Contributo alla storia del diritto italiano*, 1886.
6. FRANCESCO RUFFINI, *L'actio spoli* - *Studio storico-giuridico*, 1889.
7. GUIDO CAPITANI, *Stato - Beneficenza e previdenza pubblica - Considerazioni*, 1888.
8. FEDERICO PATETTA, *Le ordalie - Studio di storia del diritto e scienza del diritto comparato*, 1890.
9. GIOVANNI BOBBIO, *Sulle origini e sul fondamento della famiglia - Studio filosofico-storico-giuridico*, 1891.
10. BARTOLOMEO DUSI, *La eredità giacente nel diritto romano e moderno*, 1891.
11. CARLO ARNÒ, *Della distinzione tra servitù rustiche ed urbane - Contributo alla teoria delle servitù prediali*, 1895.
12. RAFFAELE COGNETTI DE MARTIIS, *La revocazione della sentenza nella procedura civile*, 1900.

MEMORIE (SERIE II)

1. F. VASSALLI - L. FRANCHI, *G. P. Chironi*, 1928.
2. E. DULIO, *Un illuminista piemontese. Il Conte Dalmazzo Francesco Vasco*, 1928.
3. G. GROSSO, *Efficacia dei patti nei «bonae fidei iudicia»*, 1928.
4. A. PASSERIN D'ENTREVES, *La teoria del diritto e della politica in Inghilterra all'inizio dell'età moderna*, 1929.
5. E. DULIO, *Le miniere degli Challant in Valle d'Aosta e il loro ordinamento giuridico*, 1929.
6. G. GROSSO, *Contributo allo studio dell'adempimento della condizione*, 1930.
7. M. EINAUDI, *Edmondo Burke e l'indirizzo storico nelle scienze politiche*, 1930.
8. M. CHIAUDANO, *Studi e documenti per la storia del diritto commerciale italiano nel secolo XIII*, 1930.
9. G. AGOSTI, *Un politico italiano alla Corte polacca nel secolo XV - Il «Consilium Callimachi»*, 1930.
10. M. DE BERNARDI, *Giovanni Botero economista - Intorno ai libri «Delle cause della grandezza delle città»*, 1931.

11. G. BALLADORE PALLIERI, *I «principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili» nell'art. 48 dello Statuto della Corte di giustizia internazionale*, 1931.
12. G. FERROGLIO, *La condizione giuridica delle confraternite*, 1931.
13. R. TREVES, *La dottrina sansimoniana nel pensiero italiano del Risorgimento*, 1931.
14. A. ALBERTI, *Alberto Radicati di Passerano - Contributo al pensiero politico e alla storia del diritto ecclesiastico in Piemonte agli inizi del sec. XVIII*, 1931.
15. M. CORBA, *Organo e rappresentanza nella dottrina degli enti collettivi con particolare riguardo al diritto pubblico*, 1931.
16. M. EINAUDI, *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, 1931.
17. D. BIZZARRI, *Il documento notarile gaurentigiato - Genesi storica e natura giuridica*, 1932.
18. V. LARGU, *Il diritto di proprietà nella legislazione civile sovietica*, 1932.
19. G. BALLADORE PALLIERI, *La natura giuridica internazionale della potestà dello Stato sugli individui*, 1932.
20. U. GUALAZZINI, *Rapporti fra capitale e lavoro nelle industrie tessili lombarde nel Medio Evo - Contributo alla storia del diritto del lavoro*, 1932.
21. R. MONACO, *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statale*, 1932.
22. A. PASSERIN D'ENTREVES, *Riccardo Hooker - Contributo alla teoria e alla storia del diritto naturale*, 1932.
23. P. BODDA, *La nozione di «causa giuridica» della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, 1933.
24. C. PREDELLA, *La figura dell'uomo medio nella storia del diritto e nel sistema giuridico privato*, 1934.
25. D. DE CASTRO, *Metodi per calcolare gli indici della criminalità*, 1934.
26. R. TREVES, *Il diritto come relazione - Saggio critico sul neo-kantismo contemporaneo*, 1934.
27. C. MAIORCA, *Lo spazio e i limiti della proprietà fondiaria*, 1934.
28. N. BOBBIO, *L'indirizzo fenomenologico nella filosofia sociale e giuridica*, 1934.
29. N. BOBBIO, *Scienza e tecnica del diritto*, 1934.
30. E. CROSA, *Carlo Alberto e la concessione dello Statuto*, 1935.
31. G. MARCHELLO, *Il problema critico del diritto naturale*, 1936.
32. R. MONACO, *I conflitti di legge in materia di cambiale*, 1936.
33. C. RODDI, *I mutamenti della cosa e le loro conseguenze giuridiche in diritto romano*, 1936.
34. C. MAIORCA, *La cosa in senso giuridico - Contributo alla critica di un Dogma*, 1937.
35. *Esame del progetto preliminare del Codice di Procedura civile da parte della Facoltà di Giurisprudenza - Relazione del Prof. Mario Ricca-Barberis*, 1938.
36. N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, 1938.
37. S. PIRAS, *La sostituzione fedecommissaria nel progetto di riforma del Codice Civile*, 1938.
38. M. ALLARA - P. GRECO - G. GROSSO - A. MONTEL - M. RICCA-BARBERIS, *Osservazioni e proposte sul progetto preliminare del secondo libro del Codice Civile*, 1938.
39. M. RICCA-BARBERIS, *L'evizione nella vendita giudiziale*, 1938.
40. M. RICCA-BARBERIS, *La garanzia per evizione nella permuta*, 1939.
41. G. DEIANA, *I motivi nel diritto privato*, 1939.

42. G. CANSACCHI, *Scelta e adattamento delle norme straniere richiamate*, 1939.
43. G. PUGLIESE, *Appunti sui limiti dell'«imperium» nella repressione penale*, 1939.
44. C. ARNÒ, *L'alienazione della cosa legata*, 1939.
45. B. LEONI, *Il problema nella scienza giuridica*, 1940.
46. P. DI PACE, *Il negozio per relationem*, 1940.
47. F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica*, 1941.
48. R. CORRADO, *Il negozio di accertamento*, 1942.
49. G. MARCHELLO, *Studi sul concetto di oggettività sociale*, 1942.
50. G. BALBI, *Saggio sulla donazione*, 1942.
51. B. LEONI, *Per una teoria dell'irrazionale nel diritto*, 1943.
52. P. BORDA, *La dispensa amministrativa*, 1943.
53. A. FEDELE, *La invalidità del negozio giuridico di diritto privato*, 1943.
54. E. GIUSIANA, *Decadenza e prescrizione*, 1943.
55. S. PIACENZA, *Saggio di un'indagine sul dolo specifico*, 1943.
56. M. SAVINO, *La subordinazione nel rapporto di lavoro*, 1944.
57. M. RICCA-BARBERIS, *Acquisto per ritrovamento o invenzione*, 1945.
58. G. BERTO, *Studi preliminari sulla trasformazione delle società*, 1945.
59. G. FERROGLIO, *Circoscrizioni ed enti territoriali della Chiesa*, 1946.
60. R. SACCO, *Il concetto di interpretazione del diritto*, 1947.
61. R. CORRADO, *La pubblicità nel diritto privato - Parte generale*, 1947.
62. R. TREVES, *Diritto e Cultura*, 1947.
63. A. BURDESE, *Lex commissoria e ius vendendi nella fiducia e nel pignus*, 1949.
64. R. SACCO, *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, 1949.
65. L. EINAUDI, *Scienza economica ed economisti nel momento presente* (Discorso pronunciato il 5 novembre 1949 per l'inaugurazione dell'anno accademico 1949-1950 della Università di Torino), 1950.
66. M. RICCA-BARBERIS, *La garanzia per evizione nella dote e nel patrimonio familiare*, 1950.
67. M. GORINO-CAUSA, *Sul problema sistematico esterno di un diritto dei culti nei territori extrametropolitani*, 1950.
68. A. FEDELE, *Possesso ed esercizio del diritto*, 1950.
69. E. ENRIETTI, *Il contratto per persona da nominare*, 1950.
70. R. CORRADO, *Studi sul licenziamento*, 1950.
71. G. TREVES, *Le imprese pubbliche*, 1950.
72. A. BURDESE, *Autorizzazione ad alienare in diritto romano*, 1950.
73. G. BALBI, *Le obbligazioni propter rem*, 1950.
74. M. A. BENEDETTO, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, 1951.
75. G. PROVERA, *Contributi alla teoria dei iudicia contraria*, 1951.
76. A. BURDESE, *Studi sull'ager publicus*, 1952.
77. A. M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, 1952.
78. M. A. BENEDETTO, *Ricerche sugli ordinamenti dei domini del Delfinato nell'alta Valle di Susa*, 1953.
79. A. M. OFFIDANI, *La capacità elettorale politica - Studi preliminari*, 1953.
80. E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, 1953.
81. A. M. OFFIDANI, *Studi sull'ordinamento giuridico speciale - Il concetto della supremazia speciale nella evoluzione della dottrina*, 1953.
82. G. PROVERA, *Contributi allo studio di insurandum in litem*, 1953.
83. M. RICCA-BARBERIS, *Per un nuovo indirizzo della dottrina processuale*, 1954.

84. M. GORINO-CAUSA, *Sui regolamenti in diritto canonico*, 1954.
85. E. DI ROBILANT, *Significato del diritto naturale nell'ordinamento canonico*, 1954.
86. S. COTTA, *Gaetano Filangieri e il problema della legge*, 1954.
87. E. VITTA, *Conflitti interni ed internazionali - Saggio comparativo* - I, 1954; II, 1955.
88. R. SACCO, *Il potere di procedere in via surrogatoria - Parte Generale*, 1955.
89. S. COTTA, *Il concetto di legge nella Summa Theologiae di S. Tommaso d'Aquino*, 1955.
90. E. DI ROBILANT, *Direttiva economica e norma giuridica*, 1955.
91. F. GALLO, *Studi sul trasferimento della proprietà in diritto romano*, 1955.
92. A. BURDESE, *La nozione classica di naturalis obligatio*, 1955.
93. M. GORINO CAUSA, *Mutamenti costituzionali e territoriali e sopravvivenza dei concordati*, 1956.
94. P. SCHLESINGER, *La petizione di eredità*, 1956.
95. F. CORDERO, *Studi sulle dottrine generali del processo penale - Le situazioni soggettive nel processo penale*, 1956.
96. M. A. BENEDETTO, *Ricerche sui rapporti patrimoniali tra coniugi nello stato sabaudo - A proposito della questione dotale di Filiberta di Savoia - Nemours*, 1957.
97. E. VITTA, *Le riserve nei trattati*, 1957.
98. M. GORINO CAUSA, *Aspetti giuridici della libertà della Chiesa*, 1957.
99. A. MARAZZI, *L'apolidia e il suo accertamento giudiziario*, 1958.
100. M. RICCA-BARBERIS, *Trattato della garanzia per evizione - Parte generale*, 1958.
101. E. VITTA, *Studi sui trattati*, 1958.
102. F. GALLO, *Studi sulla distinzione fra res Mancipi e res nec Mancipi*, 1958.
103. G. PROVERA, *La pluris petitio nel processo romano* - I. *La procedura formulare*, 1958; II. *La cognitio extra ordinem*, 1960.
104. A. MARAZZI, *I territori internazionalizzati* - I, 1959.
105. G. GAVAZZI, *Delle antinomie*, 1959.
106. L. MAFFEO, *I vizi della volontà nell'ordine sacro*, 1960.
107. P. CATALANO, *Contributi allo studio del diritto augurale* - I, 1960.
108. S. PIVANO, *Precarie e livelli*, 1962.
109. C. DAL PIAZ, *Il trasferimento delle autorizzazioni e concessioni amministrative (non pubblicato)*.
110. C. FERRARI, *Il procedimento costitutivo del rapporto di pubblico impiego*, 1962.
111. G. A. CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, 1962.
112. G. PROVERA, *La vindictio caducorum - Contributo allo studio del processo fiscale romano*, 1964.
113. A. BARUCCHI, *L'attività mineraria nel sistema della legislazione dell'energia*, 1964.
114. L. ORUSA, *Le strade pubbliche* - I. *Proprietà e classificazioni*, 1964.
115. F. LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, 1964.
116. E. DI ROBILANT, *Teoria e ideologia nelle dottrine della giustizia*, 1964.
117. G. LAZZARO, *Storia e teoria della costruzione giuridica*, 1965.
118. S. PIVANO, *Scritti minori di storia e storia del diritto* - con una notizia biografica dell'Autore a cura di M. E. VIORA, 1965.
119. P. CATALANO, *Linee del sistema sovranazionale romano* - I, 1965.
120. R. BERTOLINO, *Il notorio nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, 1965.

121. I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1965.
122. G. LAZZARO, *L'interpretazione sistematica della legge*, 1965.
123. M. LONGO, *Normazione professionale ed ordinamento giuridico statale - Contributo allo studio delle fonti del diritto dell'economia - Parte prima - Introduzione*, 1966.
124. L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella costituzione*, 1966.
125. M. BIN, *La diseredazione - Contributo allo studio del contenuto del testamento*, 1966.
126. R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, 1967.
127. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, 1967.
128. G. GAVAZZI, *Norme primarie e norme secondarie*, 1967.
129. A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali - I*, 1967.
130. M. LONGO, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della costituzione*, 1968.
131. S. SCHIPANI, *Responsabilità «ex lege Aquilia» criteri di imputazione e problema della «culpa»*, 1969.
132. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali - I*, 1970.
133. G. PROVERA, *Il principio del contraddittorio nel processo civile romano*, 1970.
134. M. G. LOSANO, *Sistema e struttura nel diritto - I. Dalle origini alla scuola storica*, 1968.
135. M. LONGO, *Il pubblico intervento nell'economia agraria operato dalla legge 15 settembre 1964 n. 756 - I. Capo I - Premesse introduttive - Capo II - L'ambito operativo della legge*, 1970.
136. A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1970.
137. I. MANZONI, *Profili generali dei contributi di miglioria*, 1970.
138. R. BERTOLINO, *Ricerche sul giuramento dei vescovi - Contributo allo studio del diritto ecclesiastico subalpino - Parte prima*, 1971.
139. A. BARUCCHI, *La riproduzione del provvedimento amministrativo - Aspetti e problemi*, 1971.
140. S. SCHIPANI, *Responsabilità del convenuto per la cosa oggetto di azione reale*, 1971.
141. M. BIN, *Rapporti patrimoniali tra coniugi e principio di eguaglianza*, 1971.
142. G. VAILATI, *La nazionalizzazione delle imprese - Problemi e prospettive*, 1971.
143. G. GAVAZZI, *L'onere - Tra la libertà e l'obbligo*, 1970.
144. G. S. PENE VIDARI, *Ricerche sul diritto agli alimenti - I. L'obbligo 'ex lege' dei familiari nei giuristi dei secc. XII-XIV*, 1972.
145. F. PATETTA - M. CHIAUDANO - M. AMIETTA DELLA CORNA - F. FISICARO VERCELLI - A. LANGE, *L'Università di Torino nei secc. XVI e XVII*, 1972.
146. G. COTTRAU, *La tutela della donna lavoratrice - I*, 1971.
147. R. SACCO, *Introduzione al diritto privato somalo - Un paese africano inizia l'edificazione del socialismo*, 1973.
148. G. GROSSO, *Mario Allara - Commemorazione letta nell'Aula Magna dell'Università di Torino il 9 luglio 1973*, 1973.
149. N. SCAPINI, *La confessione nel diritto romano - I. Diritto classico*, 1973.
150. M. CICALA, *Diritto ecclesiastico e ordine pubblico*, 1974.
151. R. WEIGMANN, *Responsabilità e potere legittimo degli amministratori*, 1974.

152. A. COMBA, *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, 1974.
153. E. FERRERO, «Dichiarazione espressa», «dichiarazione tacita» e autonomia privata, 1974.
154. M. LONGO, *Il pubblico intervento nell'economia agraria operato dalla legge 15 settembre 1964 n. 756 - II - Capo III - Le finalità della legge - Capo IV - Gli strumenti tecnico-operativi della legge*, 1974.
155. A. MARTINO, *Le definizioni legislative*, 1975.
156. P. CATALANO, *Populus romanus quirites*, 1974.
157. F. GORIA, *Studi sul matrimonio dell'adultera nel diritto giustiniano e bizantino*, 1975.
158. P. CENDON, *Il dolo nella responsabilità extracontrattuale*, 1976.
159. P. L. ZANNINI, *Studi sulla tutela mulierum - I. Profili funzionali*, 1976.
160. O. CAGNASSO, *Gli organi delegati nella società per azioni - Profili funzionali*, 1976.
161. G. CAVALLI, *Contratti bancari su modulo e problemi di tutela dal contraente debole*, 1976.
162. R. BERTOLDO, *Ricerche sul giuramento dei vescovi - Contributo allo Studio del diritto ecclesiastico subalpino - Parte seconda*, 1976.
163. F. BONA - E. GALLO - F. GORIA - L. LANTELLA - M. SARGENTI - N. SCAPINI - P. L. ZANNINI, *Prospettive sistematiche nel diritto romano*, 1976.

MEMORIE (SERIE III)

1. ANDREA BELVEDERE, *Il problema delle definizioni nel codice civile*, 1977.
2. ENRICO GENTA, *Ricerche sulla storia dell'ipoteca in Piemonte*, 1978.
3. ORESTE CAGNASSO, *Appalto e sopravvenienza contrattuale - Contributo a una revisione della dottrina dell'eccessiva onerosità*, 1979.
4. FRANCO PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, 1979.
5. PIERLUIGI ZANNINI, *Studi sulla tutela mulierum*, 1979.
6. ALESSANDRO CROSETTI, *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, 1979.
7. ANDREA BELVEDERE - MARIO JORI - LELIO LANTELLA, *Definizioni giuridiche e ideologiche*, 1979.
8. SERGIO CHIARLONI, *Misure coercitive e tutela dei diritti*, 1980.
9. PAOLO SCAPARONE, *La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia - I*, 1980.
10. ALMA TESTORI CICALA, *Problematica del matrimonio religioso in relazione all'ordinamento penale statuale*, 1980.
11. VALERIA DE LORENZI, *Classificazioni dogmatiche e regole operazionali in tema di responsabilità contrattuale*, 1981.
12. *Il modello di Gaio nella formazione del giurista - Atti del Convegno torinese, 4-5 maggio 1978, in onore del prof. Silvio Romano*, 1981.
13. PIERLUIGI ZANNINI, *Spunti critici per una storia del commodatum*, 1983.
14. GIUSEPPE PORRO, *L'integrazione giuridica nell'associazione europea di libero scambio*, 1983.
15. ROSARIO FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore - Profili pubblicistici*, 1983.
16. CARLO EMANUELE GALLO, *Contributo allo studio dell'invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, 1983.
17. NEVIO SCAPINI, *La confessione nel diritto romano, II. Diritto giustiniano*, 1983.

18. MASSIMO INTROVIGNE, *I due principi di giustizia nella teoria di Rawls*, 1983.
19. ALBA NEGRI, *Il giurista dell'area romanista di fronte all'etnologia giuridica*, 1983.
20. *Riflessioni sulle regioni* - Atti del convegno in memoria di FRANCO LEVI, Torino 15 maggio 1981, 1983.
21. MARIO ALLARA, *Dei beni*, 1984.
22. VITTORIO VILLA, *Teorie della scienza giuridica e teorie delle scienze naturali*, 1984.
23. STEFANO SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, 1984.
24. ROSARIO FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, 1985.
25. PAOLO FERGOLA, *La teoria del recesso e il rapporto di lavoro*, 1985.
26. PAOLO GARBARINO, *Ricerche sulla procedura di ammissione al senato nel tardo impero romano*, 1988.
27. ELISABETTA PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, 1988.
28. GIORGIO LICCI, *Ragionevolezza e significatività come parametri di determinatezza della norma penale*, 1989.
29. ALESSANDRA ROSSI VANNINI, *Illecito depenalizzato-amministrativo - Ambito di applicazione*, 1990.
30. DAVIDE PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, 1990.
31. ROBERTO CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità - Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, 1990.
32. GIOVANNI BATTISTA GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, 1990.
33. GABRIELLA RAMPAZZI GONNET, *Il giudizio civile di rendiconto*, 1991.
34. GIUSEPPE GALLENCIA, *Indipendenza della pubblica amministrazione e giudice penale nel sistema della giustizia amministrativa*, 1990.
35. ROBERTA ALUFFI BECK-PECCOZ, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei Paesi arabi*, 1990.
36. ROBERTO CARANTA, *L'inesistenza dell'atto amministrativo*, 1990.
37. MASSIMO TUCCI, *Giudice civile e affievolimento del diritto soggettivo*, 1991.
38. GIACOMO OBERTO, *I regimi patrimoniali della famiglia di fatto*, 1991.
39. NICOLÒ ZANON, *Il libero mandato parlamentare - Saggio critico sull'articolo 67 della costituzione*, 1991.
40. GIUSEPPE VALDITARA, *Superamento dell'aestimatio rei nella valutazione del danno aquiliano ed estensione della tutela ai non domini*, 1992.

MEMORIE (SERIE IV)

1. CARLO MAIORCA, *La dinamica giuridica successoria*, 1992.
2. PAOLO GARBARINO, *Contributo allo studio del senato in età giustiniana*, 1992.
3. ROBERTO CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, 1992.
4. GIOVANNI BATTISTA GARRONE, *La concessione di opera pubblica negli ordinamenti italiano e comunitario*, 1993.
5. ROBERTO CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, 1993.
6. LUCIANO MICCO, *Razionalità legislativa e autonomia collettiva*, 1993.
7. MARIA GIOVANNA FALZONE CALVISI, *Il diritto di abitazione del coniuge superstite*, 1993.

8. PATRIZIA MACCHIA, *Normativa a tutela dell'ambiente e disciplina del sistema produttivo nell'ordinamento giuridico elvetico*, 1994.
9. EDOARDO GREPPI, *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi*, 1994.
10. FRANCESCO CAPRIOLI, *L'archiviazione*, 1994.
11. ANNAMARIA POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, 1995.
12. GIORGIO LICCI, *Teorie causali e rapporto di imputazione*, 1996.
13. DAVIDE PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, 1996.

MISCELLANEA (I SERIE)

1. V. BRONDI, *Scritti minori raccolti a cura della Facoltà di Giurisprudenza della regia Università di Torino*, con prefazione di SANTI ROMANO, 1934.
2. G. SOLARI, *Studi storici di filosofia del diritto*, con prefazione di LUIGI EINAUDI, 1949.
3. G. SEGRÈ, *Scritti vari di diritto romano*, con prefazione di GIUSEPPE GROSSO, 1952.
4. P. JANNACCONE, *Discussioni ed indagini economiche e finanziarie* - I, 1953; II, 1954.
5. B. DUSI, *Scritti giuridici*, a cura di PIERO SCHLESINGER - Due volumi, 1956.
6. G. SOLARI, *Filosofia del diritto privato* - I. *Individualismo e diritto privato*, 1959.
7. G. OTTOLENGHI, *Scritti vari di diritto internazionale*, con prefazione di RICCARDO MONACO - I, 1959; II, 1960.
8. F. ANTOLISEI, *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, 1960.
9. F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, con prefazione di LEOPOLDO ELIA - Tre volumi, 1964.
10. A. BERTOLA, *Scritti minori*, con premessa di GIUSEPPE OLIVERO - Tre volumi, 1967.
11. G. SOLARI, *Filosofia del diritto privato* - II. *Storicismo e diritto privato*, 1971.
12. P. BODDA, *Studi sull'atto amministrativo*, con premessa di ELIO CASETTA, 1973.
13. G. SEGRÈ, *Dalla radice pandettistica alla maturità romanistica. Scritti di diritto romano*, a cura di NEVIO SCAPINI e con prefazione di GIUSEPPE GROSSO, 1976.

MISCELLANEA (II SERIE)

1. G. TREVES, *Scritti giuridici*, 1982.
2. *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, 1983.
3. G. OLIVERO, *Studia canonica*, presentazione di RINALDO BERTOLINO, 1987.
4. *Il nuovo codice di procedura penale visto dall'estero* - Atti del Seminario di Torino, 4-5 maggio 1990, a cura di MARIO CHIAVARIO, 1991.
5. *Maestri della facoltà di giurisprudenza torinese* - Paolo Greco, 1991.

MISCELLANEA (III SERIE)

1. *Diritto e processo nella esperienza romana* - Atti del Seminario torinese 4-5 dicembre 1991 in memoria di Giuseppe Provera, 1994.
2. *Atti del Convegno celebrativo 'Cento anni di giurisdizione amministrativa'* - Per il centenario dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato. Torino 10-12 novembre 1989, 1996.
3. *Scritti in onore di Elio Casetta*, 2001.
4. *Le droit par-dessus les frontières. Il diritto sopra le frontiere*. «Atti delle journées internationales». Torino 2001, 2003.

UNIVERSITÀ DI TORINO MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

MEMORIE (SERIE V)

1. BARBARA LAVARINI, *Il giudizio abbreviato*, 1996.
2. MARIA ANTONIETTA LIGIOS, *Interpretazione giuridica e realtà economica dell'«instrumentum fundi» tra il I sec. a.C. e il III sec. d.C.*, 1996.
3. MARIO COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, 1996.
4. FABRIZIO FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, 1996.
5. PAOLO HERITIER, *Ordine spontaneo ed evoluzione nel pensiero di Hayek*, 1997.
6. FABRIZIO CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, 1997.
7. ANDREA TRISCIUOGGIO, «*Sarta tecta, ultro tributa, opus publicum faciendum locare*». *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, 1998.
8. ANDREA GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, 1999.
9. GABRIELLA M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, 2000.
10. MARCO PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, 2000.
11. ORNELLA PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, 2001.
12. VINCENZO TURCHI, *Le disposizioni preliminari sul matrimonio nel processo di codificazione piano-benedettino*, 2001.
13. MASSIMO MIGLIETTA, «*Servus dolo occisus*». *Contributo allo studio del concorso tra 'actio legis Aquiliae' e 'iudicium ex lege Cornelia de sicariis'*, 2001.
14. MICHELE VELLANO, *L'organo d'appello dell'OMC*, 2001.
15. MARIA MARGHERITA SALVADORI, *Gli appalti pubblici nell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nella Comunità europea*, 2001.
16. EMANUELE STOLFI, *Studi sui «libri ad edictum» di Pomponio. I. Trasmissione e fonti*, 2002.
17. MARIAPAOLA AIMO, *Privacy, libertà di espressione e rapporto di lavoro*, 2003.
18. ILENIA MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, 2003.

19. SILVIA CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, 2004.
20. DAVIDE PETRINI, *La responsabilità penale per i reati via internet*, 2004.
21. EMANUELE STOLFI, *'Bonae fidei interpretatio'. Ricerche sull'interpretazione di buona fede fra esperienza romana e tradizione romanistica*, 2004.
22. CHIARA TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, 2004.
23. SERENA QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, 2004.
24. ENRICO GENTA, *Principi e regole internazionali tra forza e costume. Le relazioni anglo-sabaude nella prima metà del settecento*, 2004.
25. DANIELA IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e "fattori di rischio" emergenti*, 2005.
26. ALESSANDRA ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, 2005.
27. GIANNI MIGNONE, *Un contratto per i mercanti del Mediterraneo. L'evoluzione del rapporto partecipativo*, 2005.
28. PAOLA CASANA, *Tra rivoluzione francese e stato costituzionale. Il giurista Giovanni Ignazio Pansoya (Torino, 1784-1851)*, 2005.
29. ILARIA ZUANAZZI, *«Praesis ut prosis». La funzione amministrativa nella «diakonía» della Chiesa*, 2005.
30. ALESSANDRA ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, 2006.
31. SILVIA MIRATE, *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, 2007.
32. DARIO ELIA TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, 2007.

Finito di stampare
nel dicembre 2006
Litografia N. Libero - Napoli

